

# **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS**

**O universo desconhecido  
no federalismo brasileiro**

Eduardo José Grin  
Diogo Joel Demarco  
Fernando Luiz Abrucio  
*Organizadores*

# **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS**



**UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL**

Reitor

**Carlos André Bulhões**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Patricia Helena Lucas Pranke**

EDITORA DA UFRGS

Diretora

**Luciane Gonçalves Delani**

Conselho Editorial

**Carlos Eduardo Espindola Baraldi**

**Clarice Lehnem Wolff**

**Janette Palma Fett**

**João Carlos Batista Santana**

**Luís Frederico Pinheiro Dick**

**Maria Flávia Marques Ribeiro**

**Naira Maria Balzaretto**

**Otávio Bianchi**

**Sergio Luiz Vieira**

**Virgínia Pradelina da Silveira Fonseca**

**Luciane Gonçalves Delani, presidente**

**Centro de Estudos Internacionais  
sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

**Luis Gustavo Mello Grohmann**

**Vice Diretor**

**Diogo Joel Demarco**

**Conselho Deliberativo CEGOV**

**Diogo Joel Demarco, Lucia Mury  
Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann,  
Marcelo Lima Celente, Marília Patta  
Ramos, Paulo Gilberto Fagundes  
Visentini, Ricardo Augusto Cassel,  
Vanessa Marx.**

**Coordenação Coleção Editorial  
CEGOV**

**Cláudio José Muller, Gentil  
Corazza, Marco Cepik**

# **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS**

**O universo desconhecido  
no federalismo brasileiro**

Eduardo José Grin  
Diogo Joel Demarco  
Fernando Luiz Abrucio

*Organizadores*

© do autor  
1ª edição: 2021

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul

Coleção CEGOV  
Transformando a Administração Pública

Revisão de Português: Oyama Francisco  
Possapp Mariano da Rocha

Projeto Gráfico: Heitor Jardim

Capa: Heitor Jardim

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora  
UFRGS

Os materiais publicados na Coleção  
CEGOV Transformando a  
Administração Pública são de exclusiva  
responsabilidade dos organizadores. É  
permitida a reprodução parcial e total dos  
trabalhos, desde que citada a fonte.



---

C236 Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.  
714 p.: pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Federalismo. 4. Capacidades estatais. 5. Municípios. 6. Gestão pública. 7. Finanças públicas. I. Grin, Eduardo José. II. Demarco, Diogo Joel. III. Abrucio, Fernando Luiz. IV. Série.

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trómbin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-053-2

# SUMÁRIO

**Prefácio** 10

**Apresentação** 17

**Introdução** 24

**Bloco I – Introdução à literatura e a gestão municipal na federação brasileira**

Capítulo 1

**Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas** 42

*Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco, Fernando Luiz Abrucio*

Capítulo 2

**Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal** 86

*Celina Souza, Eduardo José Grin*

**Bloco II – Capacidades técnico-administrativas**

Capítulo 3

**Finanças públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros** 125

*Alexandre Sobreira Cialdini, José Roberto Afonso,*

*Sidney dos Santos Saraiva Leão*

Capítulo 4

**Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros** 170

*Luciana Pazini Papi, Rafael Barbosa de Aguiar,  
Luciana Leite Lima, Lizandro Lui*

Capítulo 5

**Gestão de pessoas em nível municipal** 198

*Sandro Trescastro Bergue*

Capítulo 6

**Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos municípios brasileiros** 248

*Manuella Maia Ribeiro, Javiera F. Medina Macaya,  
Isabela Bertolini Coelho*

**Bloco III – Capacidades político-institucionais**

Capítulo 7

**Participação social, controle institucional e *accountability* no nível municipal brasileiro** 288

*Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Marco Antônio Carvalho  
Teixeira, Robson Zuccolotto*

Capítulo 8

**Capacidades políticas locais e a realidade dos consórcios intermunicipais na federação brasileira** 317

*Eduardo José Grin*

## **Bloco IV – Capacidades estatais em políticas públicas**

Capítulo 9

### **Capacidades estatais municipais em saúde 366**

*Vanessa Elias de Oliveira, Vera Schattan P. Coelho*

Capítulo 10

### **Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios 401**

*Fernando Luiz Abrucio, Catarina Ianni Segatto*

Capítulo 11

### **Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios 434**

*Renata Bichir, Sergio Simoni Jr.*

Capítulo 12

### **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros e intervenções habitacionais: caracterização dos municípios e desafios analíticos 471**

*Fernanda Lima-Silva, Maria Rita Loureiro*

Capítulo 13

### **A construção de capacidades municipais no campo cultural: repensando a lógica do Sistema Nacional de Cultura 510**

*Flávio Santos Fontanelli*



## **Bloco V – Instrumentos de avaliação e suporte técnico à gestão municipal**

Capítulo 14

**Índices de gestão como instrumentos de avaliação e suporte técnico à administração municipal** **573**

*Diogo Joel Demarco*

Capítulo 15

**Políticas governamentais federais de desenvolvimento de capacidades estatais municipais e seus resultados** **621**

*Eduardo José Grin*

**Considerações finais: o que o livro ensina sobre a construção das capacidades estatais municipais no Brasil** **673**

*Eduardo José Grin, Fernando Luiz Abrucio, Diogo Joel Demarco*

**Editores** **702**

**Autores** **705**

# **PREFÁCIO**

**PAULO ZIULKOSKI**  
Presidente da Confederação Nacional de  
Municípios (CNM)

Cara leitora, caro leitor,

É uma imensa honra prefaciá esta obra Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro, organizada pelos professores doutores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco e Fernando Luiz Abrucio. Os capítulos apresentados na obra são escritos por pós-doutores, doutores e mestres renomados, todos com extensos currículos e prestígio. Nesta obra, é apresentada uma visão holística sobre as exigências necessárias para qualificar a gestão pública e a governança nos governos locais, visando reorganizar as responsabilidades e os novos papéis assumidos nas relações intergovernamentais. Destaca-se que as pesquisas sobre a organização dos governos locais são incipientes, fazendo com que se torne um desafio, para a implementação de políticas públicas, a compreensão das exigências para qualificar a ação destes entes.

Nesse sentido, vislumbra-se que a obra contempla, especialmente, o debate relacionado sobre as capacidades estatais dos governos locais, no âmbito da descentralização das políticas, em contextos relacionados a várias áreas: as finanças públicas, ao planejamento governamental, a gestão de pessoas, as limitações dos legislativos locais, as tecnologias de informação e comunicação, a participação social, ao controle institucional, a *accountability*, as capacidades das políticas públicas, aos indicadores de gestão, os consórcios intermunicipais, na seara da saúde pública, da educação, da assistência social, nas intervenções habitacionais, na cultura, nas políticas públicas de desenvolvimento, entre outras.

É sabido que, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, o modelo de federalismo adotado – cooperativo e descentralizado – passou a distribuir com mais equilíbrio as competências e as atribuições entre as esferas de governo. Destaca-se, portanto, que a Constituição de 1988 foi a primeira Carta constitucional com um viés fortemente

municipalista, tendo em vista a elevação dos Municípios à categoria de entes federativos. Assim, o Brasil tornou-se um caso *sui generis* de federalismo no mundo, possuidor de três entes federativos – União, Estados-membros e Municípios.

Salienta-se que a presente edição aborda de maneira bastante interessante, por meio de um compilado de quinze capítulos, os quais apresentam, no contexto da descentralização, um comparativo entre as capacidades dos governos locais em doze áreas e políticas públicas em âmbito local. Portanto, o objetivo geral da obra é lançar luzes sobre as capacidades desses entes, direcionando-a, especialmente, para os gestores públicos e pesquisadores dessa temática. Além disso, torna-se necessária a abordagem do discurso acerca do federalismo brasileiro, tendo em vista que se trata de uma obra em que são abordadas pautas concretas, as quais se encontram conectadas, por autores conceituados e experientes na área.

Dessa forma, evidencia-se que cada um dos capítulos centra-se em analisar ao menos uma das cinco temáticas: 1) O papel ocupado pela política pública ou área de atuação na gestão municipal no contexto do federalismo descentralizado; 2) Descrição das capacidades estatais do setor ou política pública; 3) Análise das capacidades estatais municipais setoriais; 4) Quando existente, as ações do governo federal para promover capacidades estatais municipais analisando sua implementação e resultados alcançados; 5) Perspectivas do desenvolvimento institucional da área em nível municipal.

Desse modo, conforme o objetivo proposto, busca-se averiguar as variadas temáticas transversais e que objetivam compreender os contextos das capacidades estatais dos entes municipais. No primeiro capítulo, os autores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco e Fernando Luiz Abrucio analisam as capacidades estatais em governos subnacionais, suas dimensões teóricas e abordagens analíticas, formando um capítulo teórico do livro. Assim, o capítulo está dividido em quatro eixos, sendo que: o primeiro e o segundo

resenham a literatura sobre as capacidades estatais e organizam a literatura em torno de duas dimensões centrais: técnico-administrativa e político-institucional. O terceiro situa o debate em nível dos governos subnacionais, apresentando como referência a variação territorial de capacidades no interior dos países. E o último aborda o debate na literatura nacional e suas ênfases analíticas em diálogo com o debate internacional destacando o foco na análise municipal nas políticas setoriais.

No segundo capítulo, os autores Celina Souza e Eduardo José Grin abordam os desafios da federação brasileira, focando especialmente na descentralização e na gestão municipal, sendo que para tanto o capítulo apresenta três objetivos: 1. contextualizar o Município no desenho constitucional e suas responsabilidades; 2. descrever o processo de descentralização; e 3. ressaltar os desafios das capacidades estatais em âmbito local. Já no terceiro capítulo os autores Alexandre Cialdini, Sidney dos Santos Saraiva Leão e José Roberto Afonso estudam as finanças públicas e as capacidades estatais nos Municípios brasileiros, a partir dos efeitos decorrentes da pandemia da Covid-19, especialmente no que tange aos aspectos da Lei Complementar 173/2020.

Os autores Luciana Pazini Papi, Rafael Barbosa de Aguiar, Luciana Leite Lima e Lizandro Lui, no quarto capítulo, pesquisam as capacidades estatais nos municípios brasileiros pela perspectiva do planejamento governamental. Assim, iniciam os autores contextualizando a descentralização, a formação do sistema federativo a partir da Constituição de 1988, além de considerarem o histórico de construção de baixas capacidades estatais locais, bem como explanam sobre os tipos de capacidades que afetam o processo de planejamento em âmbito municipal no Brasil. Sob outra perspectiva das capacidades estatais, no quinto capítulo, o autor Sandro Trescastro Bergue vislumbra os aspectos da gestão de pessoas em nível municipal, a partir da perspectiva dos agentes públicos.

As limitações dos legislativos locais constituem outro ponto de atenção e concorrem para o comprometimento da democracia neste espaço. São abordados aspectos referentes às ações dos governos estaduais e federal orientadas para o desenvolvimento das capacidades estatais nos municípios. São referenciadas as perspectivas para o desenvolvimento institucional da gestão de pessoas em nível local pelo investimento em políticas de capacitação de agentes públicos. Por fim, propõe-se uma necessária reflexão crítica em relação a conceitos e temas emergentes relacionados aos esforços de repensar o serviço público, impondo-se atenção especial às suas repercussões no plano municipal, para além das dimensões formal e legal.

As autoras Manuella Maia Ribeiro e Javiera F. Medina Macaya e Isabela Bertolini Coelho investigam as capacidades estatais pelo viés das tecnologias de informação e comunicação dos municípios brasileiros. A pesquisa enfatiza os avanços da disseminação das tecnologias, especialmente sob os aspectos dos microdados da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019 e de variáveis socioeconômicas dos governos locais. No sétimo capítulo são explorados os aspectos da participação social, controle institucional e *accountability* em nível local. O capítulo está estruturado em três eixos: discutir a participação social em nível municipal; abordar o tema da *accountability* e focar o papel dos Tribunais de Contas.

Além disso, o autor Eduardo José Grin, no capítulo oitavo, explora aspectos das capacidades das políticas públicas e a realidade dos consórcios intermunicipais na federação brasileira, com enfoque especial nos aspectos do associativismo municipal como uma realidade no federalismo e na gestão pública brasileira. Já no capítulo nono, as autoras Vanessa Elias de Oliveira e Vera Schattan P. Coelho analisam as capacidades estatais municipais na seara da saúde pública, tendo como escopo a compreensão de como os municípios se distribuem em termos de tais capacidades e os resultados obtidos pelas políticas municipais de saúde. Seguindo a linha das capacidades estatais em âmbito local, os autores Fernando Luiz Abrucio e Catarina Ianni Segatto analisam os

seus aspectos na educação brasileira – avanços, limites e desafios. Assim, destaca-se, principalmente, o papel dessas capacidades e a distribuição de várias delas entre as municipalidades

Seguindo as abordagens referentes às capacidades estatais, no capítulo décimo primeiro, os autores Renata Bichir e Sérgio Simoni Jr. focam na sua disseminação no âmbito da assistência social. Busca-se analisar e identificar os grupos de municípios que compartilham entre si características similares em termos de organização institucional da assistência social. No décimo segundo capítulo, as autoras Fernanda Lima-Silva e Maria Rita Loureiro centram-se em investigar as capacidades administrativas dos municípios brasileiros e intervenções habitacionais, caracterizando os Municípios e instando os desafios analíticos.

Flavio Santos Fontanelli, no capítulo décimo terceiro, estuda a construção de capacidades municipais no campo da cultura, repensando a lógica do Sistema Nacional da Cultura (SNC), sendo que para tanto explana sobre o seu processo de institucionalização e observa o impacto desse processo na construção de capacidades estatais locais. Por outro lado, o capítulo décimo quarto, de autoria de Diogo Joel Demarco, centra-se na análise dos índices de gestão como instrumentos de avaliação e suporte técnico à administração municipal. Aborda o surgimento dos indicadores e índices de base municipal nas últimas duas décadas – sendo identificados três índices: o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal), o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IGM (Índice de Governança Municipal).

Por fim, o capítulo décimo quinto, do autor Eduardo José Grin, apresenta como temática a análise das políticas públicas federais de desenvolvimento de capacidades estatais municipais e seus resultados. Evidencia-se que o autor centra a abordagem no Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT) e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), visando a avaliar se esses programas federais foram capazes de gerar resultados na gestão local.

Assim, a Confederação Nacional de Municípios, maior entidade de representação dos governos locais brasileiros, deseja a todos um ótimo aproveitamento das lições e reflexões aqui registradas. Sabe-se que um novo Brasil só será possível com o aprimoramento da gestão local e a presente obra lança luzes exatamente sobre esse que é um dos grandes desafios dos nossos tempos.

Boa leitura a todas e todos!



# APRESENTAÇÃO

ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE  
Doutor em Administração Pública e Governo  
pela FGV-SP e membro da carreira de  
Planejamento e Pesquisa do IPEA.

Foi com grande satisfação que recebi o convite dos organizadores deste livro para prefaciá-lo. Eduardo Grin, Fernando Abrucio e Diogo Demarco são pesquisadores de renome que possuem produção científica de destaque nas áreas de políticas públicas, federalismo e relações intergovernamentais. Da mesma maneira, os autores dos capítulos que compõem este volume são referência em suas respectivas áreas de investigação.

Acredito que esta obra contribui sobremaneira para adensar os estudos e pesquisas sobre o tema das capacidades estatais no Brasil, em especial sobre os governos municipais no contexto da descentralização de políticas, característica principal do federalismo brasileiro após 1988.

A incorporação do conceito de capacidade estatal nas análises sobre políticas públicas e a ação do Estado superou os limites impostos por quadros analíticos descritivos-normativos, como o da nova gestão pública, ao resgatar o papel da burocracia racional-legal e do seu *ethos* no *policymaking* e, assim, o papel do Estado no desenvolvimento. A década de 1990 ocasionou um renascimento do interesse acadêmico sobre a burocracia, à medida que os estudiosos apontavam para o papel crítico do Estado em conduzir o crescimento econômico sem precedentes de países anteriormente pobres do leste asiático. No coração dos estados desenvolvimentistas estavam as agências nodais com capacidade de coordenar esforços entre o corpo diversificado de agências que compõem o estado central e entre o estado e os parceiros do setor privado.

Se na última década o conceito de capacidade estatal se tornou influente na pesquisa sobre o desempenho da ação pública no Brasil, a questão das capacidades dos municípios para implementar políticas tão diversas como as de saúde, educação, assistência social, cultura, habitação, saneamento básico, era uma lacuna que necessitava ser preenchida de forma sistemática e abrangente. É exatamente isso que o livro nos oferece, lançando sementes para uma agenda de pesquisa profícua nesse campo. Como é argumentado em um dos textos deste volume, se o constituinte de 1988 decidiu por ampliar os poderes

municipais no campo das políticas públicas, ao dotá-los de autonomia administrativa, legislativa e política, ao longo desses mais de 30 anos houve pouco sucesso no fortalecimento da gestão municipal. Me lembro do ano de 2013, quando da eclosão das manifestações contra as altas tarifas e a má qualidade do transporte público coletivo, que um dos grandes gargalos para a execução dos investimentos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em mobilidade urbana era justamente a baixa capacidade técnica e operacional dos municípios para executar os recursos disponibilizados para investimento pelo governo federal a fundo perdido, via orçamento geral da União, ou por empréstimos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Conforme apontou o Tribunal de Contas da União (TCU) em suas auditorias sobre o programa, a má qualidade de estudos e projetos apresentados, a falta de equipes para lidar com problemas e processos complexos, além da má coordenação entre órgãos em empresas, foram consideradas fator significativo para atrasos e paralisações das obras aprovadas. Assim sendo, estudos e pesquisas sobre as capacidades estatais municipais é uma questão de crucial importância não só para a academia, mas também para a maioria da população brasileira que vive nas cidades. Desenvolver capacidades estatais municipais é questão de crucial relevância para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

O que eu posso contribuir para este excelente livro neste breve prefácio? A partir das pesquisas e discussões que tive oportunidade de conduzir ou participar sobre capacidades estatais, destaco dois pontos para reflexão dos organizadores, autores e leitores no sentido de aproveitar ao máximo o poder explicativo do conceito. Ressalto que tais pontos, inter-relacionados, não esgotam as questões para uma agenda futura de pesquisa. Primeiro, que a capacidade estatal é condição necessária, mas não suficiente para o desempenho da ação governamental. Segundo, que aplicação do conceito para analisar o desempenho de burocracias e a implementação de políticas específicas exige o suporte de outras categorias analíticas.

Como nos lembra Centeno *et al* (2017), trata-se a capacidade organizacional e burocrática para implementar políticas públicas de um potencial que um governo pode possuir, mas que para ser concretizado precisa ser mobilizado. E esta mobilização não pode ser dada como certa, uma vez que ela se ocorre na esfera política. Isto quer dizer que um determinado Estado pode possuir faculdades burocráticas, gerenciais ou organizacionais para implementar políticas (por meio de servidores públicos qualificados e comprometidos com a missão de suas organizações, de recursos financeiros e tecnológicos adequados, e do alcance logístico de suas estruturas no território em questão, por exemplo), mas estas faculdades podem ser subaproveitadas (ou até mesmo desmobilizadas).

Para a mobilização das capacidades instaladas é necessário liderança política que defina uma agenda e priorize objetivos; acione as organizações públicas existentes para implementá-los; e mobilize forças sociais e políticas para apoiar sua agenda. Isto quer dizer que tanto as capacidades existentes quanto a sua mobilização devem ser analisadas se quisermos explicar o desempenho das políticas públicas. A crise da Covid-19 no Brasil ilustra esse argumento, ou alguém duvida que o país, por meio do Sistema Único de Saúde não tinha capacidade instalada para enfrentar de modo mais eficaz a pandemia e vacinar em tempo recorde a população? O Brasil é o único país do globo com uma população maior de 100 milhões que possui um sistema de saúde universal e gratuito. Um sistema que conta com coordenação nacional e uma vasta rede de agentes comunitários de saúde, médicos e leitos hospitalares distribuídos regionalmente e com capacidade de administrar mais de 3 milhões de vacinas por dia. Tal sistema já se provou eficaz no enfrentamento de pandemias e questões complexas de saúde pública, a exemplo da HIV/AIDS. Uma liderança política descomprometida e incompetente é incapaz de conduzir o governo, subaproveitando as capacidades existentes e limitando a efetividade da ação estatal. Por esse motivo, o desempenho de uma política só pode ser avaliado no contexto da decisão política transformá-la em

prioridade, distinguindo-se, assim, as falhas associadas às estruturas organizacionais ou institucionais existentes e aquelas determinadas pela qualidade, preferências ou decisões da liderança política. Ressalte-se que a devida separação analítica entre capacidade estatal, mobilização política e desempenho de políticas também evita a tautologia ou a circularidade tão comum nas análises que se utilizam do conceito.

No que concerne ao nível de abstração para a aplicação do conceito de capacidade estatal para a pesquisa empírica deve-se lembrar que ele é originário da literatura histórica e macrocomparativa (Evans *et al.*, 1985), ou seja, com alto nível de abstração analítica. Nada obstante, o conceito vem sendo utilizado atualmente como lente teórica para analisar questões mais específicas relacionadas ao desempenho de burocracias e implementação de políticas setoriais. Como nos lembra Williams (2020), tal uso exige recalibração conceitual com acionamento de outras categorias analíticas sob o risco de se obscurecer o papel do contexto, da contingência e, como já mencionado, da decisão política, na implementação de planos, programas e projetos governamentais.

Entender a implementação de políticas e o desempenho governamental apenas como uma questão de estoques de habilidades e recursos pode desprezar as principais características e os mecanismos que impulsionam o desempenho da ação pública. Como argumentamos em outra oportunidade (Pires; Gomide, 2021), em um ambiente político-institucional complexo de implementação de políticas, como o vigente no Brasil – envolvendo relações federativas, participação social, parcerias público-privadas, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário, entre outras – a ação das burocracias públicas é condicionada por múltiplos fatores. É crucial entender como as políticas e programas se arranjam, quais os atores envolvidos (e excluídos), seus interesses, e quais mecanismos e instrumentos medeiam suas relações. Da mesma maneira, as próprias burocracias não são um ator monolítico, sendo que vários fatores influenciam suas ações, seu *ethos* e direcionam seu potencial. Neste sentido, as análises

sobre a implementação de políticas devem necessariamente levar em consideração não só os atributos das burocracias e ausência ou presença de recursos, mas também as relações destas com os atores políticos e sociais que as circundam, os instrumentos que concretizam a ação pública, e as características intrínsecas da política analisada. Com isso, reforçamos a perspectiva analítica de que as relações entre os atores, instrumentos e recursos empregados na implementação de uma política igualmente adquirem papel na ativação das capacidades estatais existentes, acrescentando à noção das capacidades enquanto estoques, uma dimensão dinâmica, isto é, como estruturas, recursos e habilidades em ação. Isso vai ao encontro da imperativa necessidade de elucidação dos mecanismos causais pelos quais as capacidades existentes nas burocracias do Estado são ou não são acionadas nos processos de implementação.

Neste livro os autores abordam de maneira ampla essas e outras questões ao revisar a literatura sobre capacidades estatais no que concerne aos governos nacionais e discutir os desafios da descentralização e gestão municipal no Brasil. Os capítulos deste livro debatem questões relacionadas às capacidades técnico-administrativas dos municípios, como finanças, planejamento, gestão de pessoas e recursos de tecnologia de informação e comunicação (TIC); examinam as questões político-institucionais relacionadas ao associativismo intermunicipal e a participação social; analisam as políticas setoriais de saúde, educação, assistência, habitação e cultura, além dos instrumentos de avaliação e suporte à gestão do governo federal e de organizações da sociedade civil. Como se isso não bastasse, os organizadores da obra nos brindam com um capítulo conclusivo, recapitulando os principais achados da empreitada e apontando questões para pesquisas futuras. Frente a tal amplitude de temas e abordagens, que configura um esforço inédito na literatura nacional, justifica-se o meu entusiasmo com esta publicação. Desejo a todos e todas uma boa leitura!

## Referências

CENTENO, Miguel., A.; KOHLI, A.; YASHAR, Debora. J. (org.). (2017), *States in the developing world*. Princeton: Princeton University Press, 2021.

EVANS, P., D.; RUESCHMEYER; SKOCPOL T. (org.) *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. *Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA*, n. 29, p. 49-59, 2021.

WILLIAMS M. Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, v. 17, n.2, p. 339-357, 2021.

# INTRODUÇÃO



Desde 1988 há um paradoxo no federalismo brasileiro. Todos os municípios transformaram-se em entes federativos, com status similar aos estados e à União. Essa autonomia, no entanto, foi instituída num cenário em que a imensa maioria das municipalidades não tinha todas as condições para exercer esse novo poder político-administrativo. Além das enormes heterogeneidades que caracterizam o país em relação à geografia, à demografia e à desigualdade econômica e social, o maior desafio federativo está no seguinte fato: a Constituição e as leis subsequentes repassaram autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas sociais ao plano local, só que a maioria dos governos municipais tem baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa.

Nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a qual direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar como educação, saúde e assistência social. O pressuposto de que a descentralização de políticas viria associada com mais democracia no plano local fundamentou esse novo *status* federativo municipal. Ademais, ampliaram-se as fontes próprias de arrecadação tributária em nível local. As novas atribuições vieram seguidas da garantia constitucional da autonomia política, administrativa e financeira. Contudo, uma questão-chave nessa engenharia institucional do federalismo brasileiro reside na baixa capacidade administrativa local. Portanto, um efeito gerado pela descentralização consiste na necessidade de os municípios desenvolverem suas capacidades estatais, dado que mais atribuições continuam a ser assumidas localmente (Grin; Abrucio, 2018).

Ainda que o aumento das competências tributárias, símbolo básico da autonomia financeira, permita ampliar as receitas locais, essa tarefa requer modernização gerencial. No que tange à gestão administrativa, mais autonomia exige mais capacidade de autorregulação e demanda mais qualidade técnica e organizacional das prefeituras. O aumento das responsabilidades requer mais e,

sobretudo, melhores servidores, o que impacta na capacidade de gestão de recursos humanos. Esses são alguns dos desafios para os municípios responderem, mas que vêm sendo enfrentados desigualmente conforme o seu porte.

Nesse contexto, ampliaram-se as exigências por qualificar sua gestão para responder aos seus novos papéis e responsabilidades no plano local e nas relações intergovernamentais. Ao mesmo tempo, pouco se conhece sobre como as administrações municipais estão organizadas, pois as exigências para qualificar sua ação têm sido um dos mais difíceis obstáculos para a implementação de políticas públicas nas diversas regiões do país.

A despeito de a literatura nacional em ciência política e administração pública já ter se debruçado sobre esse tema e produzido trabalhos importantes sobre a gestão pública municipal, é preciso atualizar e ampliar o seu entendimento sobre o tema. Nesse sentido, este livro visa a contribuir para adensar o debate sobre as capacidades estatais dos governos municipais nos marcos da descentralização de políticas, notadamente aquelas de bem-estar, como uma das marcas centrais do federalismo brasileiro após 1988.

Para tanto, em termos de enquadramento teórico, capacidade estatal pode ser abordada considerando duas grandes dimensões: a) técnico-administrativa: eficiência organizacional para executar funções essenciais como provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas; b) político-institucional: instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais e recursos para desenvolver canais de mediação de conflitos e interação com a sociedade e em nível intergovernamental.

Considerando esse contexto do federalismo descentralizado, sobretudo nas duas últimas décadas, quando se ampliaram as bases de dados nacionais com informações municipais no qual se inserem as municipalidades brasileiras, e à luz dessa conceituação sobre

capacidades estatais, é que este livro se insere. Trata-se do primeiro esforço de estudo comparado sobre capacidades estatais municipais que visa descrever e analisar esta realidade em doze áreas ou políticas públicas implementadas localmente. O ponto de partida da análise pode ser resumido na seguinte questão: que tipo de capacidades estatais possuem os municípios nos marcos do federalismo descentralizado? Para tanto, cada capítulo aborda, pelos menos, os seguintes tópicos:

- O papel ocupado pela política pública ou área de atuação na gestão municipal no contexto do federalismo descentralizado.
- Descrição das capacidades estatais do setor ou política pública.
- Análise das capacidades estatais municipais setoriais.
- Quando existente, as ações do governo federal para promover capacidades estatais municipais analisando sua implementação e resultados alcançados.
- Perspectivas do desenvolvimento institucional da área em nível municipal.

O livro visa, portanto, contribuir para suprir esta brecha na literatura nacional sobre estudos do poder local e lançar bases para novas investigações sobre capacidades estatais municipais. Com esta pretensão, espera-se que esta obra esteja à altura dos interesses dos estudiosos e gestores públicos dedicados ao tema.

## **1. Nota metodológica**

Esse breve texto tem como objetivo esclarecer o processo de agrupamento de municípios realizado para as dez áreas de análise: capacidades técnico-administrativas (saúde, educação, assistência social, cultura, habitação, finanças, gestão de pessoas, planejamento) e e capacidades políticas (consórcios intermunicipais e conselhos

municipais de políticas públicas). Para o agrupamento utilizou-se o que é conhecido como análise de *cluster*, que consiste em agrupar objetos (ou municípios) de forma que aqueles inseridos em cada *cluster* (grupo) sejam mais semelhantes entre si do que os objetos em outros *clusters*. Optou-se pelo algoritmo *K-means* (Hartigan;Wong, 1979) por ser um dos mais utilizados para estes casos. O cálculo de *clusters* via k-means se inicia com a escolha do número k de *clusters* para cada exercício de agrupamento.

Realizou-se uma extensão do artigo de Przeybilovicz, Cunha e Meirelles (2018), que agrupa e caracteriza os municípios brasileiros em relação ao uso da tecnologia da informação para as dez áreas descritas acima. O artigo utiliza o processo de agrupamento (*clustering*) chamado *k-means* que orientou o agrupamento dos municípios em quatro grupos diferentes. *k-means*<sup>1</sup> é um processo de *clustering* amplamente utilizado e funciona da seguinte forma:

- Foram selecionadas: a) variáveis numéricas utilizadas para criar agrupamentos e; b) número de agrupamentos de municípios que foram gerados.
- A partir destes *inputs* o algoritmo agrupa as observações – neste caso, municípios – no número de grupos desejado, que neste estudo foram quatro, de forma a torná-los o mais homogêneos que seja possível em suas características.

Optou-se por manter o número de quatro grupos para todas as áreas para tornar possível o processo de diálogo entre elas e para ser comparável ao artigo de (Przeybilovicz; Cunha; Meirelles, 2018). Os resultados de cada área ou setor de políticas pública foi organizado em uma tabela composta por oito colunas:

1. Variável: título da variável
2. Ano: a qual ano se refere a variável
3. Fonte: fonte da variável

---

1 Para uma descrição detalhada do algoritmo k-means ver: [https://en.wikipedia.org/wiki/K-means\\_clustering](https://en.wikipedia.org/wiki/K-means_clustering)

4. Range: os valores que a variável assume
5. *Cluster 1*: média das variáveis no grupo 1
6. *Cluster 2*: média das variáveis no grupo 2
7. *Cluster 3*: média das variáveis no grupo 3
8. *Cluster 4*: média das variáveis no grupo 4

Ao final da tabela foram adicionadas variáveis comuns de caracterização: população, PIB *per capita*, receitas correntes *per capita* e IDH municipal. Busca-se com estas variáveis, que não foram incluídas no processo de *clusterização*, auxiliar na descrição dos grupos formados. Estas variáveis funcionam como controles para aquelas utilizadas na construção dos *clusters*. Ao fim da tabela constam o número de municípios que foi alocado em cada grupo e o número total de municípios. Com base no processo de *clusterização* foram gerados mapas com os agrupamentos para todo território nacional, de forma a identificar sua distribuição e características regionais.

## 2. Estrutura do livro

Esta obra inicia com o capítulo 1 - Capacidades estatais em governos subnacionais - dimensões teóricas e abordagens analíticas apresentando o quadro teórico de referência do livro. Parte-se de uma concepção alinhada com Repetto (2004) e Completa (2017): capacidades estatais podem ser administrativas e políticas, entendida essa última como a habilidade dos governantes em problematizar as demandas sociais, tomando decisões que expressem seus interesses e ideologias para além da dotação de recursos que possam se mobilizar na esfera pública. O capítulo ainda apresenta o debate sobre capacidades estatais em governos subnacionais e resenha a produção acadêmica nacional destacando áreas e questões centrais que, nos últimos dez anos, vêm adensando este campo teórico no país.

No capítulo 2 - Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal -, Celina Souza e Eduardo Grin

abordam três questões. A primeira localiza quem é o município que surge desse desenho constitucional e quais são as responsabilidades que tocam a esse nível de governo. A segunda seção aborda o processo de descentralização que, no caso brasileiro, tornou-se praticamente sinônimo de municipalização de políticas públicas sociais. A terceira parte destaca os desafios de capacidade estatal para as localidades que resultam do arranjo constitucional de 1988, tendo em vista as novas atribuições assumidas em decorrência da descentralização de políticas públicas. Argumenta-se que a descentralização e o aumento das atribuições para os municípios geraram efeitos na modernização das administrações municipais que não foram pequenos nem isentos de consequências para o exercício de sua autonomia constitucional como ente federativo. Se a Federação brasileira optou por ampliar os poderes municipais no campo das políticas públicas, ao longo desses 30 anos houve menos sucesso em incentivar a modernização da gestão municipal. Justificar que os municípios são autônomos e devem cuidar de sua própria organização institucional não é razoável, dadas as demandas que o desenho descentralizado da Federação lhes impõe desde 1988. Desenvolver capacidades estatais municipais é questão de crucial importância para a federação brasileira.

No capítulo 3, relativo ao tema das finanças municipais, Alexandre Cialdini, José Roberto Afonso e Sydney Saraiva Leão incluem os efeitos recentes da pandemia e as perspectivas dos recém eleitos governos locais diante dos desafios de financiamento das políticas públicas. Utilizou-se uma investigação empírica baseada em análise multivariada que contemplou treze indicadores econômicos e fiscais. Analisou-se a heterogeneidade entre os grupos de cidades, a partir da sua performance fiscal e, em cada grupo, os seus elementos semelhantes, convergentes e diferentes. Foi também realizado agrupamento de cinco variáveis financeiras dos municípios, incluindo uma variável referência em conformidade com a LC nº 173/2020, que teve objetivo de mitigar os efeitos da pandemia, além de uma variável populacional para identificar o padrão e a

lógica aplicada na distribuição dos recursos. A pesquisa mostra a necessidade de uma discussão mais profunda sobre o federalismo fiscal brasileiro. Deve-se analisar um novo desenho institucional que evite o aprofundamento das desigualdades nos períodos de crise, repensar a aprovação de marcos regulatórios isolados e desintegrados das relações fiscais intergovernamentais, visando fortalecer a capacidade estatal dos municípios, principalmente por meio da cooperação e colaboração com os Estados e a União.

No capítulo 4, intitulado Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros, Luciana Pazini Papi, Rafael Barbosa de Aguiar, Luciana Leite Lima e Lizandro Lui iniciam destacando que a descentralização da Federação brasileira iniciada em 1988 alterou o status dos municípios. Estes foram alçados à condição de entes federativos autônomos, assumindo responsabilidades pela implementação de políticas públicas, bem como pelo planejamento setorial e governamental. Considerando o histórico de construção de baixas capacidades estatais locais, o capítulo mapeia e discute os tipos de capacidades que afetam o processo de planejamento em âmbito municipal no Brasil. Investiga-se o grau de institucionalização do planejamento nos municípios a partir de dados da MUNIC-IBGE e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro sobre os instrumentos de planejamento e despesas. Além dessa base de dados, também foram consultados: o Atlas do Desenvolvimento Humano (IDH-M) e o Produto Interno Bruto *per capita* por município fornecido pela Pibmun 2012. Esta análise considera as novas demandas sociais e econômicas trazidas aos municípios em decorrência da pandemia da Covid-19 e como o planejamento torna-se um instrumento fundamental para lidar com esse contexto. Os achados da pesquisa revelam a fragilidade da institucionalização da prática em planejamento municipal no Brasil, acentuando a relevância do desenvolvimento de capacidade estatais que oportunizem o incremento da qualificação da ação pública.

No capítulo 5, sobre a Gestão de pessoas em nível municipal, Sandro Bergue enfoca as capacidades estatais no plano municipal a partir da perspectiva dos agentes públicos, destacando a relevância da burocracia local para a consecução das políticas públicas e a produção de valor público no federalismo brasileiro. O município é reconhecido como instância de contato primário do cidadão com o poder público e onde as respostas são esperadas. Apesar de sua heterogeneidade, os municípios revelam-se frágeis em termos de capacidades estatais. A abordagem explicita a falsa dicotomia entre técnica e política, enfatizando a centralidade desta última como capacidade essencial em se tratando de administração pública. Destaca-se a dimensão da instância local no contingente de servidores públicos, perfazendo 59 % dos servidores públicos do Brasil, enfatizando-se os níveis remuneratórios e incrementos quantitativos médios nos municípios e seus contrastes com as esferas estadual e federal.

As limitações dos legislativos locais constituem outro ponto de atenção, concorrendo para o comprometimento da democracia neste espaço. São abordados aspectos referentes às ações dos governos estaduais e federal orientadas para o desenvolvimento das capacidades estatais nos municípios. São referenciadas as perspectivas para o desenvolvimento institucional da gestão de pessoas no nível local pelo investimento em políticas de capacitação de agentes públicos. Por fim, propõe-se uma necessária reflexão crítica em relação a conceitos e temas emergentes relacionados aos esforços de repensar o serviço público, impondo-se atenção especial às suas repercussões no plano municipal, para além das dimensões formal e legal.

No capítulo 6, Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos municípios brasileiros, Manuella Ribeiro, Javiera Macaya e Isabela Coelho abordam as capacidades estatais municipais a partir da identificação de disparidades no uso dessas tecnologias entre as prefeituras brasileiras. Partindo dos microdados da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019 e de variáveis



socioeconômicas dos municípios, foi conduzida uma análise de agrupamentos, que considerou as dimensões de uso das TIC no setor público propostas por Miranda e Cunha (2013): e-Administração Pública; e-Serviços Públicos; e, e-Democracia. Os resultados demonstraram que as desigualdades no uso das tecnologias foram encontradas em todas as dimensões analisadas e em municípios de todas as regiões, condições socioeconômicas e portes populacionais no país. Isso aponta para a existência de distintas necessidades em termos de ampliação das capacidades estatais municipais em TIC no país e, conseqüentemente, a exigência de implementar diferentes políticas públicas para lidar com as dimensões de uso das TIC menos desenvolvidas entre as prefeituras brasileiras.

O capítulo 7 trata da Gestão municipal e participação social, e foi escrito por Antônio Sérgio Fernandes, Marco Antônio Teixeira e Robson Zuccolotto, e analisa os temas da participação, *accountability* e controle social na gestão municipal brasileira. Argumenta-se que essa construção foi lograda pelos até aqui trinta e seis anos de redemocratização e trinta e dois anos da Constituição Federal de 1988. Uma série de programas, leis e instituições trazem na sua estrutura a previsão de presença da sociedade no processo de apreciação, avaliação e escrutínio das políticas públicas. O foco dos instrumentos de participação, *accountability* e controle social nas políticas públicas municipais é melhorar as capacidades políticas municipais. Nesta construção das esferas de participação e controle social na gestão municipal, se destacam processos de *accountability* vertical no nível municipal brasileiro, como é o caso dos conselhos municipais, como também os mecanismos de *accountability* horizontal entre as instituições. Nesta última, o trabalho dos Tribunais de Contas ganha destaque. O capítulo se estrutura em seções que abordam a participação social no nível municipal, a *accountability* vertical com ênfase nos Conselhos Municipais, e o controle institucional no caso dos Tribunais de Contas.

No capítulo 8 – Gestão municipal e associativismo intermunicipal, Eduardo Grin analisa as características desse processo na gestão municipal brasileira e sua conexão com o tema das capacidades estatais relacionais e administrativas após 2005. A chamada Lei dos Consórcios Públicos foi aprovada neste ano e regulamentada em 2007. Desde então o arcabouço jurídico vem sendo um aspecto nada desprezível quanto aos efeitos gerados na ampliação desse tipo de arranjos de cooperação intermunicipal. O capítulo localiza a cooperação intermunicipal no federalismo brasileiro à luz do arranjo constitucional posterior a 1988. Aborda-se o panorama do associativismo intermunicipal no Brasil em números e formatos institucionais existentes, com destaque para os consórcios. Discute-se o consorciamento buscando identificar as características desse processo em termos regionais, porte populacional municipal e tipo de política. Também são analisados os fatores associados às escolhas dos municípios para constituírem consórcios públicos. Conclui-se destacando as perspectivas dos consórcios como forma de cooperação intermunicipal e sua relação com as capacidades estatais municipais.

No capítulo 9 – Capacidades estatais na saúde, Vanessa Oliveira e Vera Schatan ressaltam que o tema das capacidades estatais agregou às análises de políticas públicas um importante elemento para sua compreensão, superando as limitações impostas por análises meramente normativas, que descrevem as normas legais que delimitam regras das políticas públicas, assim como as análises de implementação voltadas à compreensão das práticas da burocracia implementadora. Este capítulo analisa as capacidades estatais municipais em saúde buscando compreender como os municípios se distribuem em termos de tais capacidades e o que isso significa, na prática, para os resultados obtidos pelas políticas municipais de saúde. Enfoca as capacidades locais e seus efeitos para a política de atenção básica em saúde, aquela que está sob responsabilidade de todos os 5.570 governos municipais. Os resultados mostram que os municípios brasileiros desenvolveram significativamente suas capacidades técnico-

administrativas ao longo dos mais de 30 anos de institucionalização e desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, ainda faltam incentivos e suportes federal e estaduais para o desenvolvimento das capacidades político-institucionais ao nível local. Esse processo seria essencial para o avanço da regionalização e a constituição de redes regionais de serviços de saúde, integradas num sistema de governança que promova a cooperação entre estados e municípios, prestadores públicos, conveniados e contratados de maneira mais resolutiva.

No capítulo 10, Fernando Abrucio e Catarina Segatto analisam as capacidades estatais locais na educação. O capítulo realça que, embora descentralizada desde as origens, a municipalização da oferta de ensino em larga escala é uma novidade iniciada com a Constituição de 1988. Mas os passos iniciais desse processo descentralizador foram muito tímidos e somente quando o Governo Federal assumiu um papel coordenador, a partir principalmente da aprovação do Fundef, na segunda metade da década de 1990, houve um repasse maior e muito rápido da provisão educacional para os governos locais – num primeiro momento do Fundamental I e posteriormente de metade do Fundamental II em todo o país, além dos ciclos vinculados à Primeira Infância.

A indução federal foi muito importante para construir capacidades estatais educacionais, inclusive gerando grande homogeneidade nacional na distribuição de várias delas entre as municipalidades. Porém, há quatro grandes problemas constatados pela pesquisa. Primeiro, verificou-se que uma parcela importante das Secretarias municipais tem baixa autonomia, especialmente financeira. Isso é um obstáculo para o desenvolvimento da educação municipal. Segundo, as capacidades pedagógicas foram as menos desenvolvidas nos últimos anos, de modo que a capacidade de planejamento neste tema e a forma de seleção de quadros – em particular no caso da indicação política dos diretores escolares – são problemáticas. É esse déficit de capacidade pedagógica que explica, em boa medida, a

dificuldade para se dar um salto maior nos resultados do IDEB dos municípios. Além disso, há fragilidades no campo das capacidades relacionais relacionadas à participação da comunidade. Trata-se de uma restrição importante ao avanço local, uma vez que a maior interação das famílias com as escolas constitui uma variável realçada pela literatura como fundamental para a formação e aprendizado dos alunos. Por fim, cabe ressaltar que o apoio intergovernamental é fundamental para fortalecer a política educacional municipal e que isso deve ser feito não só pela União, mas também pelos governos estaduais, fato que ainda não ocorre na maior parte do país.

No capítulo 11 foram analisadas as Capacidades estatais na assistência social, em texto escrito por Renata Bichir e Sérgio Simoni Jr. Mais de trinta anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a assistência social como política pública, e quinze anos depois da estruturação sistêmica da área por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que se pode dizer sobre as capacidades estatais disponíveis no nível municipal para a provisão dessa política? Essa é a pergunta que orienta esse capítulo, preocupado em identificar e analisar grupos de municípios que compartilham entre si características similares em termos de organização institucional da assistência social. Por meio da metodologia de análise de *cluster* importantes resultados foram obtidos: os municípios pouco se diferenciam entre si em diversas das principais dimensões de capacidades estatais, corroborando a ideia de indução de capacidades nos níveis subnacionais e de redução de desigualdades na escala municipal.

Por outro lado, é possível observar que há variações relevantes em algumas dimensões de capacidades – destacadamente qualificação e carreira das burocracias da assistência, e papel e relevância do cofinanciamento estadual aos municípios –, e essa variação apresenta relação com o porte dos municípios e com as macrorregiões, dimensões exógenas à construção dos grupos. Esses resultados contribuem para qualificar o debate sobre capacidades, seja do ponto de vista da discussão

acadêmica preocupada com sua mensuração cada vez mais precisa, seja do ponto de vista de eventuais recomendações a gestores da área.

No capítulo 12, Maria Rita Loureiro e Fernanda Lima-Silva tratam das capacidades estatais na habitação partindo da constatação da literatura de que governos municipais dotados de maior capacidade administrativa têm maior potencial de produzir políticas habitacionais. Este trabalho analisa como as características de capacidade administrativa dos municípios e as intervenções habitacionais por eles promovidas caracterizam diferentes tipos de municípios. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se constitui de análise quantitativa de indicadores que permitiram construir quatro grupos, assim denominados: “Município Capaz”, “Município Ausente”, “Município Atento à institucionalidade” e “Município Responsivo à necessidade”.

A criação desta tipologia permitiu ampliar a compreensão da relação entre capacidade administrativa e promoção de intervenções habitacionais em cada agrupamento, bem como propor recomendações específicas para cada um deles. Além disso, os resultados obtidos revelam que os indicadores utilizados se mostraram mais efetivos para explicar a situação encontrada nos dois extremos: no “Município Capaz” e no “Município Ausente”. A análise dos municípios classificados como “Município Atento à institucionalidade” e “Município Responsivo à necessidade”, muitos deles de médio porte, sugere que a capacidade administrativa não se constitui como fator explicativo relevante para compreender as intervenções habitacionais locais. Esta conclusão evidencia os limites dos indicadores usualmente associados à capacidade de governos municipais para promover políticas habitacionais, o que sugere a necessidade de explorar outras variáveis explicativas em próximos estudos.

A Construção de Capacidades Municipais no Campo Cultural é estudada no capítulo 13, no qual Flávio Santos Fontanelli apresenta o processo de institucionalização do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e analisa o impacto desse processo na construção de capacidades

estatais locais. O funcionamento do SNC, por definição, requer intensa mobilização da sociedade civil e concreta atuação dos governos subnacionais. Adicionalmente, requer a institucionalização de “sistemas organizativos”, instrumentos de gestão e participação e leis e normativas específicas. Contudo, como explicitam as informações divulgadas pelas pesquisas MUNIC-IBGE, edições 2014 e 2018, o quadro geral das capacidades municipais no campo cultural revela várias fragilidades e lacunas inconciliáveis com os objetivos e metas do SNC. As carências administrativas e relacionais identificadas nesta pesquisa reforçam, portanto, relevantes críticas direcionadas à concepção do SNC e apontam para a necessidade de se repensar o conceito de sistemas locais de cultura. Nesse sentido, os desafios da cooperação federativa para a promoção de capacidades municipais em cultura, sobretudo pela natureza dos bens culturais e artísticos, demandam uma política nacional lastreada em sistemas intermunicipais e não somente em sistemas municipais.

No capítulo 14, intitulado Índices de gestão como instrumentos de avaliação e suporte técnico à administração municipal, Diogo Joel Demarco contextualiza as competências e atribuições dos municípios brasileiros com a descentralização da Federação impulsionada a partir de 1988. Tal processo demanda a ampliação de informações sobre as políticas públicas e a gestão municipal e enseja o surgimento de indicadores e índices de base municipal nas últimas duas décadas. A partir disso caracteriza e avalia três índices: o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) e o Índice de Governança Municipal (IGM), os quais são descritos em ordem cronológica de surgimento e caracterizados segundo sua estrutura em termos dos seus objetivos, composição, fontes dos dados, abrangência, temporalidade e forma de divulgação do índice. Com isso avalia as possibilidades e limites de uso desses índices como ferramentas e instrumentos de gestão pública no âmbito local, dadas as fragilidades de dados de base municipal e as opções metodológicas e políticas que determinam o desenho de cada um desses indicadores sintéticos.

O capítulo 15 investiga as políticas governamentais federais de desenvolvimento de capacidades estatais municipais e seus resultados. Eduardo Grin analisa aqui como programas federais buscaram estimular o desenvolvimento institucional dos municípios. Os dois programas selecionados para avaliar seu funcionamento e resultados foram o Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT) e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). O primeiro é administrado pelo BNDES e foi criado em 1997, o segundo foi gerido pelo MF, operado pela CEF com duas das três fases implementadas de 2002 a 2017. A fase III não será objeto de análise dessa pesquisa. Comparam-se dois programas similares em seus objetivos, no mesmo período de análise (2000-2012), apesar das diferenças em suas regras operacionais. Busca-se avaliar se esses programas federais, com suas regras e forma de implementação, foram capazes de gerar resultados na gestão local. As principais variáveis independentes a serem testadas são o PMAT e o PNAFM. Conclui-se que, da forma como os dois programas foram concebidos e implantados, são reduzidas as chances de eles ampliarem a cooperação intergovernamental, pois os empréstimos priorizaram a *capacidade* fiscal dos municípios interessados, ao invés de voltarem-se para as cidades que *necessitam* modernizar suas capacidades estatais

O resumo dos textos já mostra a grande amplitude empírica do presente trabalho. Mais do que isso, realizou-se aqui um esforço inédito na literatura nacional, analisando um conjunto amplo de políticas públicas sob a ótica da construção de capacidades estatais locais. Abre-se a porta para um debate novo e fundamental para o Brasil, porque só será possível reduzir a grande desigualdade social do país, gerando uma nação mais justa, se os municípios forem capazes de produzir serviços públicos de qualidade e para os que mais precisam.

Por fim, os editores do livro agradecem o apoio financeiro da GV Pesquisa que foi indispensável para a organização estatísticas das informações, clusters de município e os mapas nacionais sobre as capacidades estatais nas políticas públicas discutidas nesse livro.

## Referências

COMPLETA, E. R. Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, v. 22. n. 1, p. 111-140, 2017.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, v. 70, n., p. 93-126, 2018.

HARTIGAN, J. A. and WONG, M. A. Algorithm as 136: A k-means clustering algorithm. *Journal of the Royal Statistical Society*, v. 28, n.1, p. 100-10, 1979.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A. e MEIRELLES, F. S.. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018.

REPETTO, F. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52, 2004.



Bloco I

# INTRODUÇÃO À LITERATURA E A GESTÃO MUNICIPAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

Capítulo 1

## **Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas**

*Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco, Fernando Luiz Abrucio*

Capítulo 2

## **Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal**

*Celina Souza, Eduardo José Grin*

CAPÍTULO

# 1

## **CAPACIDADES ESTATAIS EM GOVERNOS SUBNACIONAIS: DIMENSÕES TEÓRICAS E ABORDAGENS ANALÍTICAS**

**EDUARDO JOSÉ GRIN**

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV/SP).

**DIOGO JOEL DEMARCO**

Docente associado da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente permanente no Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia (PPECO/UFRGS). Vice-diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS).

**FERNANDO LUIZ ABRUCIO**

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP) e ganhador do prêmio Moinho Santista de melhor cientista político na categoria juventude (2001). Articulista do jornal Valor Econômico.

Os municípios brasileiros têm passado por inúmeras transformações nos últimos trinta anos. Chave nesse processo foi o aumento de responsabilidades aliado à sua autonomia administrativa, política e financeira garantida pela Constituição de 1988. As municipalidades tornaram-se a unidade federativa central para a qual direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar social. As novas atribuições “aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública” (Veloso *et al*, 2011, p. 16).

Nesse contexto, ampliaram-se as exigências por qualificar a gestão municipal para responder aos seus novos papéis e responsabilidades no plano local e no campo das relações intergovernamentais (Grin; Abrucio, 2018; Perry, García; Jimenez, 2014). A descentralização passou a conviver com *deficits* na estrutura administrativa municipal e o seu êxito foi influenciado pelas limitações institucionais e financeiras locais para responder aos encargos assumidos (Abrucio, 2005; Kugelmas; Sola, 1999; Souza, 2005). Especificamente, “carências de ordem financeira estão comumente associadas a carências de capacitação técnico-administrativas [...]” (Souza; Carvalho, 1999, p. 204) (Grin; Abrucio, 2018; Grin *et al.*, 2018).

Nessa linha, este livro busca contribuir para ampliar o debate ainda incipiente na literatura nacional sobre a realidade das capacidades estatais municipais. Conforme Luna e Soifer (2017), os estudos têm avaliado atributos de capacidade estatal basicamente em nível nacional, sendo o plano subnacional ignorado quanto à variação territorial destes recursos, o que se torna essencial de ser conhecido para avaliar a penetração do estado na sociedade. Conforme Cingolani (2013), a análise e a mensuração das capacidades das burocracias de governos subnacionais é uma área em que se faz necessário introduzir avanços metodológicos. Esse livro se insere nessa crescente, mas ainda pouco desenvolvida, agenda de pesquisa no Brasil.

O ponto de partida da análise pode ser resumido na seguinte questão: que tipo de capacidades estatais possuem os municípios para responder aos papéis e responsabilidades assumidos desde 1988? Seguindo esta pergunta, o argumento central é bem conhecido: quanto maior o nível de capacidade estatal disponível no plano local, maiores as possibilidades de definirem suas agendas de governo com maior autonomia administrativa e política. Em linha com Grindle (1997), o desenvolvimento de certas competências técnicas e políticas significa que os municípios ampliam seus recursos para assumir suas atribuições.

A unidade de análise são os governos municipais brasileiros e suas capacidades estatais são abordadas considerando a especificação das funções que foram designadas para este nível de governo no redesenho federativo iniciado após 1988. Capacidade estatal não pode ser analisada de forma abstrata, mas sim em relação aos fins e metas que a organização analisada deve cumprir (Bertranou, 2012). Nesse sentido, a análise empírica se desdobra em áreas de políticas públicas sobre as quais os municípios possuem responsabilidades na sua implementação, gestão ou formulação. Esta estratégia analítica foi utilizada para avaliar a desigualdade ou variedade de capacidade de estatal entre setores de políticas públicas (Souza, 2017; Skocpol, 2002) no âmbito da gestão municipal.

O debate sobre capacidades estatais é amplo, pois há vários caminhos para analisar os instrumentos de atuação governamental. No entanto, algumas questões preliminares são importantes para enquadrar melhor este conceito, conforme Repetto (2004): o que se entende por capacidade estatal? Capacidade estatal exercida onde? Capacidade estatal se expressa como? Capacidade estatal para quê? Capacidade estatal materializada em quais decisões e ações? Escapa aos fins deste livro entrar nessa discussão sobre os interrogantes e dimensões envolvidas na construção deste conceito, embora os capítulos empíricos apresentem respostas para uma ou mais dessas perguntas. Assumindo estas questões como essenciais, capacidade estatal é concebida aqui

como o estoque de recursos e habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionais que os governos municipais possuem, visando a superar restrições impostas pelo ambiente governamental e societal, a fim alcançarem os objetivos políticos e de política pública, gerar valor social e fornecer bens públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998).

Este conceito é abordado na literatura de forma multidimensional (Cingolani, 2013; Grin, 2012). Segundo Grindle (1996), quatro são as dimensões deste conceito: a) capacidade administrativa: eficiência organizacional para o desempenho de funções governamentais (e.g. a prestação de serviços públicos); b) capacidade institucional: definir as “regras do jogo” que influem na regulação econômica e no comportamento político dos atores sociais; c) capacidade técnica: habilidades para formular e administrar políticas; d) capacidade política: existência de canais legítimos e eficazes para lidar com conflitos e demandas sociais que dependem de lideranças político-administrativas responsáveis. Nesse debate sobre a natureza do conceito de capacidade estatal duas abordagens se destacam: a) a centralidade do Estado visando exercer suas funções de forma profissionalizada e insulada, com foco na capacidade burocrática, fiscal e coercitiva (a visão estadocêntrica) e; b) elos criados entre o Estado e a sociedade, que é tomada como agente ativo e relevante na conformação das decisões estatais (a visão relacional) (Aguiar; Lima, 2019; Cingolani, 2013).

Capacidades administrativas são condições necessárias, mas não suficientes, para atingir fins governamentais. Capacidade política – habilidades e recursos governamentais para problematizar as demandas sociais e tomar decisões que representem e expressem seus interesses – é igualmente importante (Repetto, 2004; Completa, 2017). Nesse livro, o conceito será utilizado considerando duas dimensões: capacidades técnico-administrativas e político-institucionais. Primeiro, aspectos de natureza mais organizacional, gerencial e administrativa, que se alinham com a tradição estadocêntrica (Skocpol, 2002; Skocpol; Finnegold, 1982; Evans, 2003) sobre o papel da burocracia. Segundo,

aspectos de perfil político e próximos da visão relacional do Estado com a sociedade, de acordo com a visão da sociologia política centrada no controle social em Migdal (1988) ou na abordagem do poder infraestrutural (Mann, 1984).

Capacidades político-relacionais e técnico-administrativas condicionam as possibilidades do exercício do “poder infraestrutural” para o Estado implementar suas ações junto à sociedade. Por isso, é importante identificar os aspectos essenciais da eficácia burocrática, responsáveis por gerar coesão administrativa (coerência interna), e as formas como o Estado atua junto à sociedade (a conexão externa). A capacidade transformadora do Estado depende dessa dupla forma de agir que Evans (1995) denomina de autonomia inserida (*embedded autonomy*).

Para que os governos construam capacidades é necessário que utilizem seus poderes de agência para expandir as possibilidades de ação mais autônoma, de acordo com os recursos políticos, jurídicos e administrativos à sua disposição (Bowman; Kearney, 1988; Evans, 1995; Grin, 2012). Esses recursos tornam o poder estatal um agente de transformação social. Portanto, a questão não é apenas responder quem governa?, mas também o que é governado? e como é governado? As duas últimas questões fornecem uma medida do poder de agência e das possibilidades de ação governamental associadas aos fins da política democrática (Skowronek, 1984).

Certas capacidades residem no cerne da organização estatal e a partir delas pode ser feita uma distinção entre “capacidades centrais” e “capacidades geradoras de arranjos”. As primeiras são as competências essenciais, mais orientadas para as atividades administrativas, gestão de pessoas, capacidade de arrecadação de impostos e planejamento governamental, por exemplo, que permitem a execução de políticas públicas e a prestação de serviços. Quanto às últimas, contribuem para gerar maiores níveis de legitimidade da ação governamental na sociedade (Kjaer; Hansen; Thomsen, 2002; Hall, 2008; Bowman; Kearney, 1988; Frederickson; London, 2000).

A capacidade do Estado se manifesta por meio de sua dimensão técnico-administrativa e sua dimensão política apoiadas em órgãos de governo que atuam de forma coordenada, utilizam instrumentos e tecnologias e estabelecem vínculos com setores não estatais para ampliar sua capacidade de ação da sociedade (Bertranou, 2012). Segundo Weiss (1998), trata-se de unificar em um modelo analítico capacidade burocrática com imersão estatal na relação com os atores sociais. Em consonância com Skocpol (2002), não só os recursos organizacionais são importantes, mas também a perspectiva toqueviliana onde o Estado, por meio de suas configurações organizacionais e outros padrões de atividade, afeta a cultura política e estimula a formação de ações políticas com impactos coletivos. O nexo entre atributos organizacionais-burocráticos e político-relacionais com atores políticos, coordenação governamental e a sociedade compõe o conceito de capacidade estatal (Pires; Gomide, 2014; Bichir, 2016), em linha com o argumento das capacidades como recursos internos e conexões externas (Putnam; Leonardi; Nanetti; Pavoncello, 1983).

Contudo, vale destacar que o presente livro não discute os resultados alcançados nos setores de políticas públicas. A ênfase consiste em identificar as condições da administração pública local para atuar em várias políticas públicas – o *to do*, também chamado de *power to* por Weiss (1998), ou *input* (Migdal, 1988). Assim entendidas, capacidades estatais podem ser consideradas como variáveis independentes, uma vez que definem as condições para a ação governamental, ao passo que os resultados na geração de valor social são as variáveis dependentes.

Este capítulo teórico está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira e a segunda resenham a literatura sobre capacidades estatais em torno de duas dimensões centrais: técnico-administrativa e político-institucional. A terceira parte traduz este debate para o nível dos governos subnacionais, tendo por referência

a variação territorial de capacidades no interior dos países. A última seção apresenta a discussão na literatura nacional e suas ênfases analíticas em diálogo com o debate internacional, mas também destaca o foco na análise municipal nas políticas setoriais, além das duas dimensões acima referidas.

## **1. A vertente das capacidades técnicas e administrativas**

Conforme a visão weberiana, capacidades estatais pressupõem o domínio de atributos técnicos e administrativos que aumentam as possibilidades da ação do Estado para gerar segurança, regularidade e objetividade na aplicação das normas. A burocracia tem capacidade técnica para conduzir o Estado para atuar como “indutor” da vida social. Por esse motivo, dispor de um aparato burocrático profissional, especializado e qualificado deve ser uma das primeiras tarefas para não limitar a implementação da ação governamental e suas decisões políticas (D’arcy; Nistotskaya, 2020; Evans; Rauch, 2014; Nistotskaya; Cingolani, 2016; 2017; Gomide; Pereira; Machado, 2018).

A abordagem das capacidades pela lente administrativa e técnica compreende que é mais adequado o foco sobre as estruturas organizacionais do Estado, e seu alcance territorial, do que avaliar seus efeitos sobre as ações estatais sobre a sociedade. Avaliar capacidade estatal pelos efeitos gerados na sociedade pode ser enviesado pela incapacidade de gerar resultados que, por serem variáveis dependentes, geralmente são influenciadas por outros fatores (Hanson; Sigman, 2020). Nessa linha, uma forma de investigar as capacidades do Estado é identificar estruturas organizacionais cuja ausência ou presença é crítica para os governos cumprirem suas tarefas (Evans; Rueschmeyer; Skocpol, 2002).

Por esta via, capacidade estatal é habilidade do Estado para implementar políticas públicas e seus objetivos (Cingolani, 2013). As



capacidades fiscais e administrativas servem a várias atividades e são dois determinantes-chave na análise da força dos governos. Seguindo essa abordagem, a avaliação do estágio de desenvolvimento de tais capacidades administrativas pode revelar as prioridades políticas relacionadas à construção do Estado. Capacidades estatais aumentam a eficiência e a eficácia das respostas governamentais, o que requer o reforço de atributos de competência gerencial, técnica e administrativa (Grindle, 1997; Enriquez; Centeno, 2012).

Os argumentos de Hildebrand e Grindle (1997) e Geddes (1994) são similares: construir capacidades aumenta o desempenho governamental e requer reforçar atributos de competência gerencial, técnica e administrativa. Nessa linha, três ações são relevantes: recursos humanos (disponibilidade e capacitação); desenvolvimento organizacional (novas estruturas administrativas e recursos materiais e tecnológicos) e fortalecimento dos sistemas (administrativos e orçamentários, por exemplo). Para Ingraham (2007), cinco sistemas de gestão compõem o núcleo do que são capacidades de governo: finanças, investimento de capital e infraestrutura, recursos humanos, tecnologia da informação e gerenciamento para resultados.

Por isso, a ausência de certas capacidades pode impactar o desenvolvimento de inúmeras políticas e reduzir o alcance das ações governamentais, o que afeta o *feedback* entre o Estado e a sociedade. Com efeito, assim como um governo com poucos recursos administrativos pode não conseguir promover políticas públicas, as preferências dos governantes podem ser restringidas pelo jogo político na sociedade. Dessa forma, construir capacidades de Estado é uma condição necessária para os governos viabilizarem suas opções (Kjaer; Hansen; Thomsen, 2002; Bowman; Kearney, 1988; Completa, 2017; Skocpol; Finnegold, 1982). Este aspecto também é válido para avaliar as capacidades estatais de governos subnacionais (Luna; Soifer, 2017; Dollery *et al*, 2020).

Nesse sentido, Evans destaca que (2003): a) burocracias coerentes e organizadas são um bem escasso, o que remete à questão dos incentivos à sua institucionalização; b) o descompasso entre as demandas sociais e o desempenho inadequado do Estado enfraquece sua legitimidade se este não dispuser de capacidades necessárias; c) a construção institucional do Estado deve ser fortalecida, especialmente diante das “deseconomias administrativas e organizacionais” que afetam seu desempenho; d) construir capacidades burocráticas não é uma estratégia conservadora, pois pode gerar retorno político aos governos. No mesmo caminho segue a “escala weberiana” (Evans; Rausch, 2014): o recrutamento meritocrático e a evolução previsível da carreira profissional constituem características essenciais das capacidades do Estado. Assim, a burocracia profissional e qualificada, bem como a organização efetiva do governo, são essenciais para a implementação das políticas públicas (Kocher, 2010; Cardenas, 2010; Hanson; Sigmans, 2011; D’arcy; Nistotskaya, 2020).

Geddes (1994) e Skowroneck (1984) também associam capacidade administrativa com dispositivos para tributar e tomar decisões burocráticas eficazes. Para Koscher (2010), recursos são necessários para alcançar os objetivos das políticas públicas. Governos mais capacitados nesse quesito terão mais sucesso em atingir seus fins. Capacidade estatal, portanto, é considerada como um sinônimo de expertise para governar e implementar políticas (Cárdenas, 2010).

Assume-se, pois, que a implementação de políticas públicas precisa ser precedida pelo desenvolvimento e fortalecimento da infraestrutura institucional (Olsen, 2005; Sikkink; Wolfson, 1993). Seguindo essa perspectiva, se a organização administrativa do Estado busca aumentar sua eficiência, analisar como e quais recursos podem ser desenvolvidos se torna uma questão vital, já que estes afetam as estruturas que orbitam em torno de políticas, especialmente aquelas orientadas pelo reforço das capacidades burocráticas (March; Olson; Olsen, 1983). Para Kocher (2010),

essa é uma afirmação lógica, mas para atingir os objetivos traçados pelas políticas públicas recursos são necessários e os governos que forem mais capazes de obtê-los terão mais sucesso em alcançar seus objetivos de geração de valor social.

## **2. A vertente das capacidades políticas e relacionais**

A abordagem política e relacional privilegia os compromissos assumidos pelo Estado junto à sociedade. Não apenas o Estado afeta a sociedade, mas também é por ela limitado (Cingolani, 2013). As primeiras formulações deste enfoque se baseiam nos trabalhos seminais de Mann (1984), com a proposição do “poder infraestrutural”, e de Migdal (1988), para quem a capacidade de controle social é uma forma de identificar como o Estado institucionaliza suas ações. Segundo Mann (1984), o poder infraestrutural consiste em uma forma de ação do Estado que lhe permite penetrar na sociedade civil para coordenar suas atividades, mas sem necessariamente se impor sobre ela. O Estado é uma cristalização e condensação das relações sociais em seu território, mas ao mesmo tempo estimula novos vínculos coletivos e individuais com o poder político constituído. É uma forma de poder “por meio da sociedade”.

Para Migdal (1988), capacidades estatais incluem: penetrar na sociedade, regular as relações sociais, extrair recursos e deles se apropriar ou utilizá-los de forma adequada, o que implica capacidade de implementar políticas por meio da mobilização dos atores sociais. Seguindo Migdal (1988, p. 32), “participação denota o uso e ação repetidos e voluntários em instituições estatais ou autorizadas pelo Estado”. A penetração na sociedade, desta forma, apresenta-se como uma variável dependente das capacidades de canalizar a ação das pessoas com o intuito de gerar comportamentos de acordo com normas definidas. Em contraste com a visão estadocêntrica, “a chave para explicar a capacidade estatal é a distribuição do controle social entre diversas organizações, incluindo o Estado” (Aguiar; Lima, 2019, p. 3).

Nessa abordagem, o aparato burocrático é uma pré-condição básica para a implementação de políticas públicas, mas também é necessário que o Estado consiga se relacionar com os atores políticos, econômicos e sociais (Completa, 2017). Essa abordagem remete ao conceito de autonomia inserida (Evans, 1995): a intervenção do Estado em uma arena de política pública seria facilitada se contasse com a cooperação dos atores sociais para fortalecer as condições para implementar as políticas. Todavia, o Estado mantém-se com capacidade de formular suas preferências e atuar de forma autônoma.

Autores como Skowronek (1984) e Evans (1995) enfatizam o caráter “relacional” da capacidade estatal que, deste modo, transcende as capacidades administrativas do aparelho burocrático do Estado. Incorpora-se uma segunda dimensão que se refere aos elos que os entes estatais mantêm - ou deveriam reter - com o ambiente social. Por esta razão, é errado tomar os conceitos de capacidade administrativa e capacidade estatal como sinônimos. Mais do que a capacidade de controle social, é importante avaliar as condições do Estado para coordenar o desenvolvimento das atividades junto ao setor público, ao mercado e às organizações sociais (Hildebrand; Grindle, 1997). Essas capacidades permitem que governos produzam políticas e estratégias alinhadas aos seus objetivos, em cooperação com grupos sociais organizados, visando atualizar ou transformar as políticas públicas e o contexto em que ocorrem (Weiss, 1998).

Portanto, a capacidade do Estado teria entre seus aspectos centrais a conectividade por meio de redes externas (Evans, 1995). Isso indica que os resultados das políticas públicas não dependem exclusivamente da capacidade instalada dos órgãos estatais, mas também de outros fatores externos. Segundo Repetto (2004), o desenvolvimento de capacidades não é neutro em relação ao poder: “capacidades para o quê” e “capacidades para quem” revelam diferenças no grau de poder, influências políticas e interesses em jogo. Desse

modo, a construção de vínculos institucionalizados entre o Estado e os grupos sociais define padrões e modelos sobre como a gestão pública deve se relacionar com seu entorno.

O caráter “relacional” transcende as capacidades administrativas e burocráticas (Cingolani, 2013; Evans, 1995; Skowroneck, 1984; Grin *et al.*, 2018). Daí que seria equivocado tomar como sinônimos capacidade administrativa e capacidade estatal, pois o espaço das políticas públicas é inerentemente relacional entre o Estado e a sociedade (Repetto, 2004). Na mesma linha seguem Pires e Gomide (2014) e Gomide (2016): a dimensão política trata das habilidades da burocracia estatal em expandir os canais de interlocução e negociação com atores sociais que mobilizem recursos políticos necessários para o funcionamento das políticas públicas.

Em outras palavras, a implementação de arranjos institucionalizados de mediação serve para que o Estado cumpra sua função de filtro em sua relação com a sociedade, buscando seu bem-estar (O'Donnell, 2009). A ação do Estado depende da vontade política em promover esta dinâmica relacional, bem como da influência que ela exerce sobre as suas atividades. Essa dimensão é mais do que eficiência ou eficácia burocrática e mais próxima da *accountability* governamental, pois depende da vontade política do Estado de promover essa dinâmica relacional (Grin *et al.*, 2018).

### **3. O debate sobre capacidades estatais em governos subnacionais**

O debate sobre capacidades estatais em governos nacionais usualmente assume que o poder infraestrutural do Estado considera três questões: capacidades materiais, efeitos gerados na sociedade e territorialidade (Hanson; Sigman, 2020; Soifer, 2008). Derivada desta abordagem provém o enfoque analítico sobre a variação subnacional das capacidades estatais, dado que o alcance da ação estatal é irregular no território de um país. Bens públicos

são fornecidos em algumas regiões, mas não em outras (Luna; Soifer, 2017). Sobretudo, em países descentralizados, importa indagar sobre a capacidade dos governos subnacionais de realizar as diferentes tarefas sob a sua responsabilidade. Essas investigações são especialmente importantes no contexto dos Estados federais (Perry; García; Jiménez, 2014).

A irregularidade do Estado tem implicações para a qualidade da democracia no nível local, bem como para a política nacional (O'Donnell, 1993). Esta cobertura territorial “busca capturar até que ponto Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações” (Cingolani, 2013, p. 31). Esta situação é ainda mais evidente em países cujo desenvolvimento regional é desigualmente distribuído, de forma que mensurar capacidades estatais, considerando a variação subnacional, se torna essencial para compreender como o Estado se organiza (Luna; Soifer, 2017), como é o caso do Brasil. Segundo Acemoglu, Jimeno e Robinson (2014), uma pequena literatura tem enfatizado a variação de capacidade estatal dentro dos países. É neste campo de discussão que o presente livro se insere. Porém, além da variação territorial, também importa considerar as diferenças entre setores de políticas públicas existentes nos governos locais (Ingraham, 2007). Por esta razão, os capítulos deste livro adotam os municípios como unidade de análise territorial, mas também abordam distintas políticas públicas.

Governos locais são a esfera mais próxima das pessoas, ainda que sua ação dependa de leis e regras feitas por outros níveis de governo. Por serem o “fim da linha” da provisão de serviços e do financiamento intergovernamental são cada vez mais confrontados com crescentes e mais complexas demandas para fornecer serviços que requerem recursos financeiros e humanos. Esta realidade pressiona cada vez mais a capacidade gerencial dos municípios, já que vêm assumindo parcelas cada vez maiores de responsabilidades que, em muitos casos, são pouco

ou nada apoiadas pelos entes federal e estaduais. Contudo, a criação de capacidade governamental é de longo prazo, é baseada em sistemas e atividades com base institucional e é orientada por decisões políticas (Ingraham, 2007). A capacidade organizacional subnacional é um dos fatores mais importantes no funcionamento eficaz dos governos. Em países democráticos essa questão assume relevância, pois governos locais desempenham o duplo papel duplo de serem um instrumento para a expressão de democracia local, bem como um meio de prestação de serviços locais (Dollery *et al.*, 2020).

Dito de outro modo, capacidades de governança, formulação de políticas e eficiência operacional importam, assim como as características da democracia no plano municipal. O tipo de arranjo decisório nos governos locais, que Kuhlmann e Brouckaert (2016) distinguem como modelos de “*mayoral systems*” e *committe systems*, impacta nas características das capacidades de governo. O primeiro tipo é mais centralizado na estrutura política e burocrática dos governos, enquanto o segundo mais afeito a lógicas participativas internas e com a sociedade. O raciocínio é similar ao analisado na seção anterior: capacidades estatais combinam estas duas dimensões.

Desenvolver capacidades, especialmente seu componente de gestão, é cada vez mais um problema devido à crescente lacuna entre as práticas locais e a magnitude das demandas colocadas sobre os governos locais. Profissionalismo de pessoal, práticas orçamentárias, cooperação intergovernamental e capacidade de gestão local têm, em geral, melhorado em diversos países. Todavia, estes avanços não acompanharam os desafios apresentados pelas novas questões enfrentadas pelas localidades, tais como crescentes interdependências no setor público, mudanças de expectativas na sociedade sobre a provisão de serviços públicos, emergência de novos e mais complexos problemas e a redefinição do papel da gestão municipal no processo de produção de políticas públicas. Por

outro lado, a capacidade local resulta da interação das expectativas, recursos e problemas que as sociedades identificam (Gargan, 1981). Como as formas de interação são muito distintas, pois dependem de cada realidade local, estudar a variação territorial das capacidades estatais subnacionais importa.

Seguindo essa trilha, capacidades estatais em governos locais são recursos que visam gerar melhores níveis de bem-estar para os seus habitantes, em especial em contextos de descentralização. Duas questões são essenciais: a) qualidade gerencial (perfil profissional dos funcionários municipais e o marco regulatório das instituições orçamentárias em face da descentralização fiscal); b) a lógica da relação do governo com a sociedade (intensidade democrática da ação pública local expressa na criação de canais que permitam aos grupos sociais influenciarem nos rumos das políticas públicas) (Cabrero, 2004).

Decerto que seria equivocado compreender capacidades estatais municipais como um pacote de instrumentos separados da ampliação da democracia e da descentralização política e administrativa. Contudo, existem dimensões de gestão administrativa e capacidades políticas que podem ser analisadas separadamente, visando identificar seus efeitos na administração municipal. Por exemplo, a elevação do profissionalismo foi uma razão para as municipalidades mexicanas tornarem-se mais conscientes dos benefícios de instrumentos de gestão como o planejamento estratégico (Grindle, 2006). Nessa linha também aponta a pesquisa sobre a capacidade de os municípios colombianos fornecerem bens públicos, avaliada pela presença de funcionários e agências estatais como recursos de “poder infraestrutural” (Acemoglu; Jimeno; Robinson, 2014).



## 4. O debate sobre capacidades estatais municipais na literatura nacional

No Brasil, o campo de estudos sobre capacidades estatais municipais, em especial nas áreas de ciência política e administração pública, é relativamente recente. A produção acadêmica sobre poder local foi muito orientada pela análise dos municípios como locais de experimentação e inovação, em especial no tocante a novos instrumentos de democracia participativa e controle social, tanto aqueles implementados por vontade política dos governos (por exemplo, modelos de Orçamento Participativo) ou os instrumentos garantidos legalmente, como são os conselhos municipais de políticas públicas. Há uma extensa literatura produzida no Brasil sobre estas experiências, mas a lente teórica e analítica segue caminhos distintos, a exemplo do debate sobre a teoria democrática, mas não se apoia na discussão das capacidades estatais. Por outro lado, diante da descentralização de políticas públicas, notadamente aquelas de bem-estar social, os municípios foram analisados mais pela ótica dos incentivos financeiros da esfera federal para assumirem sua implantação (Arretche, 1999; Almeida, 2005).

Desta forma, a análise das capacidades estatais municipais permaneceu como um campo pouco abordado, o que resultou na produção de poucos estudos. Contudo, na última década, vem adensando-se esse campo ainda incipiente de pesquisa. Sobretudo, nos últimos cinco anos houve um crescimento significativo na produção acadêmica. Considerando o debate teórico sobre capacidades estatais e sua tradução para a esfera dos governos locais, a literatura nacional passou a analisar como os municípios se valem de seus recursos para implementar políticas públicas. Em essência, a leitura é que a descentralização iniciada há mais de trinta anos é uma conquista importante para fortalecer os municípios e sua autonomia política, financeira e administrativa, mas que não foi suficientemente acompanhada do incremento nas capacidades de gestão.

A crescente compreensão da descentralização de responsabilidades repassadas pela esfera federal, o aumento de atribuições em mais áreas de políticas públicas, como é o caso da segurança pública, e a redução do apoio financeiro da União em áreas como a saúde, por exemplo, demanda maiores capacidades de gestão no plano local. No Brasil há uma tendência de alterações nas estruturas municipais de gestão, estimulada por exigência federal, para aprimorarem sua capacidade organizacional, visando gerenciar e executar os recursos das transferências intergovernamentais. Este processo derivou da Constituição de 1988 e das mudanças que foram feitas em diversas políticas nas últimas décadas (Bichir, 2011).

Questões como estas fortaleceram o surgimento de estudos visando investigar a realidade das capacidades estatais municipais, considerando que a descentralização gera assimetrias e desigualdades entre os municípios (Veloso *et al.*, 2011). Estas desigualdades regionais e intermunicipais estão relacionadas a uma grande variação quanto à penetração territorial da descentralização.

Tendo por referência que capacidade estatal é um conceito multidimensional e que, neste livro, duas são as dimensões teóricas que organizam a análise realizada, a revisão da literatura nacional será assim organizada. A pesquisa bibliográfica encontrou apenas um trabalho que, em termos teóricos, propõe que a análise das capacidades estatais municipais seja realizada com base nestas duas dimensões. Trata-se do ensaio de Gomes, Ferreira e Amâncio (2017), que apresenta um modelo com três dimensões – institucional administrativa, econômico-financeira e sociopolítico<sup>1</sup> – para avaliar capacidades estatais na formulação de políticas sociais.

A produção acadêmica nacional pode ser estruturada da seguinte forma: estudos que enfocam capacidades estatais nos sistemas críticos de gestão, para tomar a expressão de Ingraham

---

1 A referência é o trabalho de Paes de Paula (2005) que identifica estas três dimensões para a construção de uma gestão pública democrática.

(2007), aqueles baseados em estudos de políticas públicas, que são predominantes, em linha com as observações de Skocpol (2002) sobre a ênfase a ser dada para este tipo de análise, e a literatura menos desenvolvida das capacidades políticas municipais. Os trabalhos resenhados nesta seção não esgotam a produção acadêmica, mas permitem identificar as rotas preferenciais em termos de temas que vêm sendo pautados, conforme a literatura de capacidade estatais. Ao mesmo tempo, pode-se verificar as lacunas ainda existentes, para o que este livro também espera contribuir.

## 4.1 Capacidades estatais e seus sistemas críticos de gestão

Possivelmente a primeira análise sistemática dos recursos de gestão municipal foi o estudo “Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras” do IPEA e coordenado por Veloso *et al.* (2011).<sup>2</sup> O trabalho focou-se nos processos de gestão e não avaliou a eficiência no provimento de bens e serviços públicos. Foram avaliadas quatro áreas de gestão centrais para o funcionamento das prefeituras: finanças, gestão de capital e infraestrutura, pessoas e tecnologia da informação. Justificou-se a necessidade de conhecer como as administrações municipais estão organizadas, pois qualificar sua ação foi considerado um dos mais difíceis obstáculos para a implementação de políticas públicas no país. “Fortalecer a capacidade de gestão municipal

---

2 A publicação resultou do projeto “Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão Municipal”. Em termos metodológicos, o projeto adaptou os conceitos e a estrutura da pesquisa *Government Performance Project* (GPP). Esta investigação é conduzida pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Syracuse University) que analisou os sistemas de gestão de todos os níveis de governo nos Estados Unidos. Atualmente, a pesquisa é conduzida pela Pew Charitable Trusts e passou a abordar apenas os estados. Referências mais sistematizadas sobre essa metodologia e seus resultados podem ser encontrados em: Ingraham, Patricia W. (2007). *In Pursuit of Performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press. No caso brasileiro, a amostra de 194 municípios de diversos portes foi assim formada: Alagoas (21), Espírito Santo (24), Pará (13), Paraíba (23), Paraná (40), Rio de Janeiro (23) e São Paulo (50).

tornou-se condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país bastante descentralizado administrativamente” (Veloso *et al*, 2011, p. 18).

No campo da gestão financeira destacam-se cinco trabalhos. Grin e Abrucio (2018) e Grin e Fernandes (2019) analisaram a existência de instrumentos de gestão e planejamento financeiro como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Descreve-se a organização municipal da área e a implementação de instrumentos tributários como Planta Genérica de Valores e cadastro dos imóveis para cobrarem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Na gestão de capital e infraestrutura e organização administrativa interna, o tema é a organização de áreas como controladoria e investimentos. A gestão de pessoas mostra a expansão do número de servidores municipais, que cresceu mais de duas vezes desde 1999 até 2016. A tecnologia de informação é utilizada de forma crescente. Nas quatro dimensões, a desigualdade regional e por porte populacional municipal são chave para mostrar a variação das capacidades estatais existentes.

O trabalho de Grin *et al.* (2018) analisa como variáveis administrativas, técnicas, institucionais e políticas afetam a gestão fiscal municipal. Argumenta-se que sendo os municípios autônomos administrativa, política e financeiramente, quanto mais desenvolvidas forem suas capacidades estatais, melhor será a performance fiscal avaliada em relação ao aumento da receita própria e redução de despesas correntes. O número de servidores e seu preparo técnico (escolaridade formal) impactam positivamente os resultados financeiros. Contudo, a utilização de instrumentos de gestão apoiados tecnologicamente na internet não estão relacionados à melhor performance fiscal. O mesmo vale para os dispositivos que regulam o comportamento dos atores econômicos e sociais (por exemplo, plano diretor e código de obras).

Estas pesquisas, embora trabalhem com mais de uma dimensão analítica, não propõem nenhum indicador composto para mensurar capacidades estatais (Cingolani, 2013). Essa observação importa, pois a maioria dos estudos opta por abordar uma dimensão analítica. Nessa linha, destacam-se trabalhos sobre finanças e planejamento municipal. Marengo, Strohschoen e Joner (2017) analisam como a profissionalização da burocracia municipal, e sua participação relativa no funcionalismo municipal (“estatutários com formação superior”), contribuem para ampliar o poder de agência governamental na cobrança do IPTU. O artigo discute as discrepâncias horizontais de capacidade estatal na tributação. População, *incumbency* e níveis de profissionalização são as variáveis que mais afetam a arrecadação do IPTU, sendo a burocracia profissional um fator diferencial em “micro” e “pequenos” municípios, o que se alinha com os argumentos da variação territorial das capacidades estatais.

A pesquisa de Batista (2015) analisa o quanto a qualidade da burocracia local reduz as falhas na implementação municipal de recursos de transferências federais. Foram analisadas quatro medidas da qualidade da burocracia: inadequação, quantitativo, qualificação e ausência de politização (medida pelo número de servidores estatutários). Os resultados indicam que quanto maior a inadequação da burocracia, maior o número de falhas de implementação e de irregularidades na gestão dos recursos. Quanto maior o número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior (*proxy* de qualificação burocrática), menor o número de falhas e de irregularidades na implementação dos recursos.

No campo do planejamento municipal, Lima *et al.* (2020a) argumentam que os estudos sobre planejamento governamental e capacidades estatais são dois campos postos em searas distintas. Se capacidade estatal é um recurso para concretizar objetivos, a qualidade de sua burocracia é fundamental. O planejamento municipal é um resultado da qualidade destas capacidades

burocráticas. Argumenta-se que a elaboração dos PPAs é um produto dos processos realizados pelas burocráticas que expressa as capacidades instaladas. Todavia, municípios possuem limitações de capacidades técnicas e administrativas, o que gera consequências na qualidade do planejamento e da gestão das políticas públicas. Um destaque é feito para a heterogeneidade e desigualdade de suas capacidades estatais, em linha com o argumento da variação territorial e subnacional do “poder infraestrutural”.

Na mesma direção segue o artigo de Lima *et al* (2020b) sobre o planejamento governamental em municípios brasileiros. A hipótese é que os municípios carecem de capacidades estatais para o desenvolvimento das atividades de planejamento. O argumento chave é que o planejamento é basilar para a expansão e qualificação da formulação e implementação de políticas públicas, sendo necessário investigar como os municípios vêm executando as competências que lhes foram delegadas após 1988.

O mesmo tema é abordado por Papi e Demarco (2018) e Papi, Demarco e Lima (2019) ao analisarem as capacidades burocráticas para o planejamento plurianual em municípios do Rio Grande do Sul de 2014 a 2017. Constatou-se uma grande heterogeneidade de modelos organizacionais e atores políticos e burocráticos envolvidos, bem como o grau de centralização ou descentralização dos governos para a sua elaboração. Pesquisou-se se o uso de recursos de tecnologia da informação e se a elaboração do PPA foi precedida de diagnósticos da realidade. Avaliou-se se o PPA incorporou dimensões estratégicas e visão de futuro dos municípios e se foram instalados sistemas de monitoramento da sua execução. A pesquisa mostra que o PPA não se transformou em um instrumento de planejamento estratégico dos municípios. Diante da variedade territorial desse processo, conclui-se que a efetivação do planejamento é um desafio dada a heterogeneidade municipal, sobretudo aqueles de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes) nos quais a dependência de recursos financeiros federais é mais acentuada.

Na gestão de pessoas, Santana e Gomes (2017) analisam o perfil das burocracias das administrações diretas municipais do Rio Grande do Norte entre 2005 a 2014. Mostra-se a evolução do perfil dos funcionários públicos, especialmente quanto à contratação de estatutários. Informações sobre o quantitativo de funcionários, forma de ingresso, vínculo e escolaridade são tomados como *proxies* das capacidades burocráticas. Os resultados indicam mudanças relevantes no período 2005 a 2011: aumento de funcionários estatutários, de maior escolaridade e diminuição de vínculos não permanentes. Porém, o aumento da capacidade estatal municipal não resultou da iniciativa autônoma dos municípios, pois estas dependeram mais das estratégias de indução do governo federal de expansão de políticas sociais nacionais na década de 2010. Após 2014, observou-se uma reversão desta tendência, alinhada com o início do esgotamento fiscal dessa estratégia de indução do governo federal.

## 4.2 Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas públicas

Os trabalhos que se baseiam na literatura de capacidades estatais e seus efeitos nas políticas públicas têm crescido nos últimos anos, sobretudo nas políticas de bem-estar social. Estas áreas foram o foco da descentralização de políticas para os municípios, com ênfase para a assistência social, mas também educação, saúde e habitação, política urbana, segurança pública e desenvolvimento socioeconômico.

Na política que regula o espaço urbano, Marengo (2017) analisa a relação entre a participação de uma burocracia profissional e seus impactos na implementação de legislação e regulamentação destas políticas. A análise adotou “estatutários com formação superior” como *proxy* de uma burocracia profissional weberiana. Conclui-se que a burocracia weberiana não substituiu completamente as estruturas administrativas tradicionais e tampouco modelos gerenciais orientados pela flexibilização de normas e carreiras que extinguíram as burocracias

profissionais. O resultado é um compósito de perfis weberianos, gerenciais e patronagem na configuração de administrações públicas municipais em um contexto como o brasileiro.

No campo das políticas de assistência social alguns trabalhos merecem destaque. Bichir, Simoni Junior e Pereira (2019a) analisam o efeito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus mecanismos de coordenação na sua implementação em nível municipal. Os resultados indicam que o SUAS induz o incremento na implementação de serviços e benefícios, cujas médias se elevaram entre 2011 e 2016 em todos os tamanhos de municípios e em regiões. Por sua vez, os dados sobre capacidades institucionais – recursos humanos e estrutura física dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) – também indicam melhora nesse período. O estudo econométrico encontrou associação positiva entre os indicadores de implementação de benefícios e serviços e os indicadores de capacidades locais. Em resumo, “se os instrumentos de coordenação federativa foram essenciais para consolidar a agenda da assistência social em nível municipal e disseminar melhores padrões de implementação de serviços básicos de assistência social, é necessário notar que as capacidades e dinâmicas locais também afetam os resultados pretendidos” (Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2019a, p.18).

O texto escrito por Bichir, Simoni Junior e Pereira (2019b) segue um argumento similar ao enfatizar que o SUAS tem limites de indução sobre a gestão municipal. Dimensões locais importam - desde a dimensão da centralidade da área nas agendas municipais até diferentes possibilidades de adaptação local -, tendo em vista suas capacidades e trajetórias em cada município. A partir da análise desdobrada das dimensões do Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência de Assistência Social (IDCRas) analisaram-se capacidades estatais (recursos humanos e estrutura física) e da dimensão de serviços e benefícios, o que permitiu analisar a implementação dos serviços socioassistenciais de proteção básica. Argumenta-se que a utilização



de um indicador mais próximo da oferta dos serviços permitiu melhor aferir a provisão de serviços e benefícios nos municípios.

A pesquisa de Sátyro e Cunha (2019) analisa a capacidade burocrática e de gestão municipal e seus efeitos na implementação de políticas sociais. Baseado em um *survey* com técnicos e gestores municipais da assistência social discutem-se os fatores problemáticos na implementação da política. Os resultados mostram que limitações orçamentárias e fatores relacionados aos recursos humanos – qualidade, rotatividade, baixos salários e insuficiência numérica –, administrativos e de produção de dados são determinantes na implementação da política em nível local. Constatou-se que esta burocracia se vê pouco capacitada para atuar em uma política nova e considerada menos central. Ainda que estas limitações sejam distintas em municípios de pequeno porte até 20 mil habitantes, as carências de capacidade burocrática são um fenômeno extensivo a todas as localidades pesquisadas.

Na mesma linha, Sátyro, Cunha e Campos (2016) basearam-se no conceito de capacidade estatal para analisar a estrutura burocrática municipal na política de assistência social. A burocracia é analisada pela ótica das regras do SUAS que determina a necessidade de serem os servidores contratados por meio de concursos públicos, bem como pela indicação de um quadro de profissionais para atuar nos CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). A pesquisa analisa o tipo de vínculo profissional dos servidores municipais, seu nível de formalidade e formação profissional especializada.

Discute-se a capacidade de implementação da política por meio do IDCras e o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-Suas), ambos desenvolvidos pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social, observando-se a taxa de execução das transferências recebidas pelas cidades conforme sua pontuação nestes índices. A mensuração é realizada de forma espacializada e mostra uma grande variação regional. Em resumo,

características das burocracias municipais importam para os resultados da política mas, diferente do assumido pela literatura, constata-se que maior porte populacional e vínculos estáveis (estatutários) não explicam melhores taxas de execução do IDCras e IGDSUAS. Os resultados da política dependem das demandas da população, que é maior nos municípios menores e mais carentes de capacidade estatais.

O trabalho de Cavalcante e Ribeiro (2012) mostra que a criação do SUAS foi efetiva quanto à melhoria na gestão municipal praticamente em todo o território nacional, medida pela estrutura administrativa e prestação de serviços assistenciais. O fator mais importante foi a evolução da política ter se concentrado em cidades que apresentavam piores desempenhos na gestão da assistência social. Os resultados sugerem que a municipalização da política foi bem-sucedida na implementação do SUAS. Em outra pesquisa, Cavalcante (2014) analisa a eficácia do desempenho local na implementação da assistência social e identifica uma disparidade entre as prefeituras. Do ponto de vista regional, há diferenças mais nítidas dos índices de provisão dos serviços, enquanto na capacidade institucional as diferenças entre as regiões são menores.

O artigo de Miranda e Oliveira (2017) analisa a eficácia do serviço de acolhimento institucional para crianças e adolescentes em situação de risco na realização das metas de excepcionalidade e provisoriedade da medida. Argumenta-se que essa eficácia está relacionada com a capacidade das burocracias do arranjo institucional da política. “Como o arranjo instituído pelo Estatuto da Criança e Adolescente foi regulamentado apenas em 2009, e que não houve iniciativas nacionalmente coordenadas de capacitação das burocracias de unidades criadas sob a vigência de normatizações anteriores, não surpreende que nelas o desempenho na reinserção familiar das crianças e adolescentes seja pior” (Miranda; Oliveira, 2017, p. 172).

Na política habitacional, Arretche *et al* (2012) destacam que a coordenação federal se tornou mais efetiva, para a gestão

municipal, com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005. A proporção de municípios que declararam contar com fundo local e conselho municipal de habitação de interesse social cresceu muito. Ampliou-se a utilização de instrumento para identificação do déficit municipal de moradia. Cerca de 2/3 dos municípios contavam com um órgão para a gestão da política, embora menor nos municípios pequenos (até 20.000 habitantes). A pesquisa é ampla e muito aprofundada, de forma que estes poucos dados apenas cumprem a função de destacar que este estudo sobre a área habitacional foi realizado sob a lente teórica das capacidades administrativas. Todavia, para Cavalcante (2014), o menor nível de regulamentação da política habitacional teve como consequência uma maior disparidade entre os municípios no que tange ao desempenho das prefeituras em dois indicadores: capacidade de provisão e capacidade institucional da área.

O estudo de Lima-Silva (2019) explorou os fatores locais que explicam os diferentes resultados obtidos por governos municipais na implementação de uma mesma política urbana compartilhada com o governo federal: as operações de urbanização de favelas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Baseado na literatura sobre capacidade estatal e implementação de políticas públicas, a análise centrou-se em diferentes aspectos locais, como a prioridade do tema de urbanização de favelas na agenda municipal, a habilidade técnica e política dos dirigentes municipais para implementar o programa e alinhar os diferentes atores envolvidos no *policy-making*, considerando as características espaciais das cidades estudadas (Pelotas, São Bernardo, Campo Grande e Santo André) e das favelas.

O trabalho de Almeida *et al.* (2017) discute a implementação da política de regularização fundiária em municípios brasileiros. Encontram-se condicionantes da estrutura organizacional, normativa e operativa da agenda urbana em âmbito local baseados em dados de pesquisa sobre a demanda do Programa Federal Papel Passado.

Enquanto a operacionalização da política parece exacerbar os instrumentos exigidos para adesão municipal à política nacional de habitação, a análise da capacidade institucional dos municípios abrangidos pelo Programa apresentou dificuldades para mitigação e resolução da irregularidade fundiária.

Barbosa e Vaz (2019) analisam como os projetos de urbanização do PAC fortaleceram a criação de arranjos federativos e institucionais nos municípios para possibilitar sua implantação, ensejando o protagonismo social e a inclusão dos moradores. A complexidade dessas iniciativas requer dos municípios capacidades para implementar políticas habitacionais que tenham a participação popular como item indispensável em sua consecução. Assim, identificaram-se e analisaram-se as capacidades relacionadas ao arranjo institucional adotado, a partir da construção e implementação do projeto de urbanização em uma região da cidade de São Bernardo do Campo. As capacidades encontradas foram organizadas em quatro categorias: políticas, técnicas, administrativas e institucionais.

Na política de saúde, Menicucci, Marques e Silveira (2017) avaliam os resultados do Pacto pela Saúde em relação ao alcance das metas, cumprimento das pactuações e desempenho dos municípios em termos comparativos. Foram utilizados alguns indicadores do Pacto para o período de 2007 a 2011 para avaliar se os municípios cumpriram o que foi acordado e como este processo evoluiu no período quanto ao desempenho efetivo dos municípios. Avaliou-se também a desigualdade entre os municípios quanto à sua performance. O estudo mostra que o Pacto pela Saúde parece ter contribuído para a formação de uma agenda de prioridades de âmbito nacional, para ampliar o conhecimento dos municípios sobre suas próprias capacidades e sobre o acompanhamento de seu desempenho. Nessa linha, Cavalcante (2014) mostra que as localidades são heterogêneas tanto em suas capacidades institucionais como na provisão de serviços.

A pesquisa de Grin (2020) analisa como a capacidade estatal

municipal em saúde influenciou na performance do combate à Covid-19 (número de infectados e mortos). As variáveis independentes foram: a) competências administrativas e de gestão (tipo de órgão gestor, formação do chefe da área, existência do Plano Municipal de Saúde, Número de servidores estatutários e despesa Municipal com Saúde; b) capacidades de prestação de serviços de saúde (Unidades Básicas de Saúde, população atendida pelo Programa Saúde da Família, número de hospitais, existência de Agentes Comunitários de Saúde, número de médicos, Existência de Vigilância em Saúde, Vigilância Epidemiológica e Controle de Endemias; c) capacidades políticas: participação em consórcios intermunicipais e conselhos municipais de saúde. Constatou-se que número de médicos, gastos com saúde, existência de hospitais e a participação em consórcios são variáveis estatisticamente significantes.

Na política educacional, Vazquez (2012) analisa os resultados obtidos pelas políticas de educação (ensino fundamental) em função das capacidades administrativas e financeiras dos municípios.<sup>3</sup> Argumenta-se que regras e incentivos inseridos nas regulações federais não são suficientes para assegurar um bom desempenho municipal na execução local. Também é preciso que os municípios disponham de capacidades administrativas e financeiras para garantir uma alocação mais eficaz dos recursos municipais para complementar as transferências federais. O estudo mostra a influência da receita disponível sobre o desempenho municipal na execução das políticas, enquanto a existência de capacidades administrativas não afetou os resultados obtidos na gestão local da educação.

Cavalcante (2014) mostra que, embora com acesso universalizado, os municípios apresentam diferenças consideráveis na gestão educacional. Os índices de capacidade institucional da educação apresentam um padrão mais heterogêneo. Na provisão de serviços, não se verificam

---

3 O mesmo argumento é testado na política de saúde, com foco na área de atenção básica e as conclusões para essa políticas são similares às obtidas na educação municipal.

diferenças claras no grau de dispersão dos índices. Embora não haja uma diferenciação regional tão grande na forma como os municípios se estruturam, o oposto é nítido na provisão de serviços educacionais.

No campo da segurança pública, Madeira *et al* (2018) avaliam que, com avanços e retrocessos na coordenação promovida pelo Governo Federal, pouca atenção tem sido dada à falta de capacidade estatal municipal. Sobretudo, gestão qualificada, instituições públicas, normas legais, recursos humanos e financeiros que permitam ao Estado formular e implementar políticas públicas para resolver os problemas sociais. O trabalho analisa a capacidade estatal em segurança pública municipal com foco nas capitais brasileiras por meio da construção do Indicador de Capacidade Estatal composto pelas dimensões coercitiva, fiscal, de implementação e relacional. Conclui-se que, apesar das grandes diferenças encontradas entre as capitais em cada região, é possível verificar: a) uma associação entre a existência de uma secretaria municipal de segurança pública e o desenvolvimento de um plano municipal de segurança; b) há uma associação entre existência de uma burocracia municipal em segurança (guarda municipal) e a ampliação de gastos municipais na área; c) gastos municipais com segurança estão associados a sua capacidade de arrecadação.

Na área ambiental, a capacidade instalada nos municípios foi analisada por Leme (2010). O foco foram as limitações na implementação da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Com base na pesquisa MUNIC IBGE foram avaliadas questões como: existência de órgão gestor próprio, tipo de vínculo dos servidores, se existe conselho municipal, se a sociedade civil participa deste fórum e se existe fundo municipal de meio ambiente. Um dos gargalos identificados foi a fragilidade e déficits de capacidade instalada dos municípios, ainda que tenha melhorado em anos anteriores. Os indicadores apontam para avanços na gestão ambiental municipal, porém os dados indicam a necessidade de seu aperfeiçoamento e a importância de implementação em conjunto com a sociedade.

No campo de estudos de desenvolvimento socioeconômico local três trabalhos podem ser citados. A pesquisa de Cardoso e Marengo (2019) buscou compreender a estrutura burocrática da administração pública local por meio das dimensões “quantidade de servidores por habitante” e “capacitação dos servidores” para avaliar seu impacto na desigualdade econômica dos municípios medidos pelo Índice de Gini e o IDH-M. Ambas as variáveis foram utilizadas como *proxy* de medição de desempenho municipal. Os resultados alcançados por meio das correlações e regressões logísticas evidenciam que a capacitação dos servidores públicos municipais é importante para o alcance de bons resultados. Também se destaca que o papel dos servidores estatutários é mais relevante na obtenção do indicador IDH-M que os demais vínculos administrativos. Porém, diferentemente do esperado, o quantitativo de servidores *per capita* não se mostrou significativo em termos estatísticos.

Mendes e Ferreira (2021) analisam a influência da *accountability* (controle social, horizontal e vertical) e da capacidade estatal na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico nos municípios. Constata-se que a capacidade estatal local é um importante instrumento da alocação dos recursos públicos. Sua influência é dada pelo conjunto de elementos que compõem estas capacidades (elementos políticos, administrativos e burocráticos). Nota-se também que a capacidade municipal é influenciada diretamente por instrumentos democráticos de controle, sejam estes eleitorais (controle vertical) ou de *accountability* social (instrumentos de controle social como conselhos de políticas públicas). Para tanto, foi elaborado um índice de Capacidade Municipal a partir de análise fatorial que foi aplicado sobre a Modelagem de Equações Estruturais.

O trabalho de Coelho, Guth e Loureiro (2020) analisa a relação entre capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano no Brasil. Com base em regressões logísticas, distribuição de frequências

e análises geoespaciais, discute-se se capacidades estatais estão associadas à variação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) em municípios com menos de 50 mil habitantes. Os resultados sugerem que atividades de planejamento e de interação com outros atores possuem uma associação maior com o IDH-M do que adoção de fundos ou estruturas administrativas. A quantidade de conselhos participativos, de planos e consórcios também apresenta efeito estatístico significativo e positivo.

Os resultados destas duas últimas pesquisas mostram que a capacidade é influenciada pelas duas dimensões teóricas de capacidades estatais – técnico-administrativas e político-institucionais. Optou-se por apresentar o argumento teórico e os resultados empíricos completos obtidos pelos autores, pois não faria sentido separá-los. A próxima seção apresenta outros estudos que também se baseiam na discussão das capacidades políticas para analisar a realidade municipal.

### **4.3 Capacidades estatais como recursos políticos dos governos locais**

Como já enfatizado, esta abordagem é menos desenvolvida, ainda que mais recentemente alguns trabalhos venham utilizando o debate sobre capacidades estatais pela ótica dos recursos políticos. Além dos artigos e investigações anteriormente referidos, quais sejam, os trabalhos de Coelho, Guth e Loureiro (2020), Barbosa e Vaz (2019), Mendes e Ferreira (2021) e Grin (2020), pode-se ainda destacar mais quatro trabalhos.

O texto de Papi e Demarco (2018) analisa a formulação dos PPAs em municípios do Rio Grande do Sul de 2014 a 2017. Uma das dimensões consideradas de capacidade estatal foi a interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil. Observou-se que na totalidade dos municípios da pesquisa havia algum tipo de canal de participação social (audiência pública, plenárias ou orçamento participativo) no processo de elaboração e definição dos programas do PPA. No que se refere à natureza da participação,



houve processos consultivos, informativos e ou deliberativos. A participação da sociedade civil nos diferentes canais de participação parece ter se relacionado, em parte, com o porte do município: nos dois maiores (Porto Alegre e Rio Grande) caracterizam-se pela participação deliberativa, ao passo que entre os menores a participação foi predominantemente informativa.

Observou-se que a elaboração dos PPAs municipais 2014-2017 refletiu a predominância de uma estrutura organizacional *ad hoc* e com baixa participação da sociedade. No entanto, a interlocução com a sociedade civil organizada é de alcance limitado dado o caráter consultivo ou informativo. Igualmente importante foi o baixo alcance das ações de capacitação de servidores públicos municipais, voltadas a qualificar a elaboração e gestão dos PPAs, em comparação com as capacitações ofertadas por consultorias contratadas do setor privado.

Grin *et al.* (2018) analisam a importância de dois arranjos de capacidades políticas organizados com base na interação e relacionamento gerado pelos governos locais: consórcios intermunicipais e conselhos municipais de políticas. Nestes trabalhos busca-se avaliar a importância da implementação desses arranjos para a gestão fiscal municipal (se influenciam na geração de receitas próprias e na redução de despesas), mas nenhuma significância estatística dessas duas variáveis foi encontrada. Grin (2020) avalia se atuação consorciada com outras cidades e mais compartilhada com a sociedade por meio de conselhos de políticas geram efeitos na política de saúde, considerando o combate à Covid-19. Há evidências empíricas relevantes que o consorciamento foi um fator chave para a redução do número de infectados e de mortos. A variável conselhos não se mostrou estatisticamente significativa.

Por fim, Grin e Fernandes (2019) descrevem a realidade dessas duas formas de relacionamento político e institucional nas cidades brasileiras mostrando que o consorciamento é desigualmente

distribuído em termos regionais, por porte de município – sendo mais comum naqueles até 50 mil habitantes – e por setor de política pública. Quanto aos conselhos municipais de políticas públicas, o levantamento baseado em diversas pesquisas MUNIC IBGE apresenta o número existente em vinte e quatro tipos de políticas públicas.

Feito esse balanço da literatura, pode-se concluir que ainda há um grande espaço para análise das capacidades estatais municipais em suas duas mais relevantes dimensões – técnica e relacional –, considerando as heterogeneidades entre as políticas públicas e sua variação subnacional. Essa é a tarefa do presente livro: apresentar um panorama, inédito na pesquisa nacional, sobre o caleidoscópio de capacidades estatais municipais no Brasil, ressaltando as diferenças existentes por setor de atuação governamental e sua irregularidade territorial.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO C.; ROBISON, J. A. *State capacity and economic development: a network approach*, 2014. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2382859](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2382859). Acesso em: 21 Mar. 2021.

ALMEIDA, G. M. J. A et al *A política nacional de regularização fundiária: capacidades institucionais dos municípios na implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território*. In: XVII ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, São Paulo, 2017. *Anais São Paulo: ENANPUR*, 2017. p. 1-25.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, M. T. S. et al *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: São Paulo: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole/Cebrap, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p.111-141, 199.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 89, p. 1-28, 2019.

BARBOSA, L. A.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo – SP. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 1, p. 35-58, 2019.

BATISTA, M. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n.3, p.345-370, 2015.

BERTRANOU, J. *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*, Mimeo, ICO/UNGS, 2012.

BICHIR, R. M.; SIMONE JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2019.

BICHIR, R. M.; SIMONE JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: LOTTA, G. S. (ed.). *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: ENAP, 2019. p. 225-256.

BICHIR, R. M. A emergência e a consolidação de Programas de Transferência de Renda no Brasil, na Argentina e na África do Sul. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 325-360.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese de doutorado. IUPERJ: Rio de Janeiro. 2011.

BOWMAN, Ann O'M.; KEARNEY, R. C. Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, v. 41, n. 2, p. 341-362, 1988.

CABRERO, M. E. Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, v.XII, n.3, p. 753-784, 2004.

CÁRDENAS, M. State capacity in Latin America. Global Economy and Development. In: PRESIDENTIAL LECTURE OF THE LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN ECONOMIC ASSOCIATION, 2009, Buenos Aires. *Anais...*Buenos Aires: LACEA, 2009. p. 1-50.

CARDOSO, A. R.; MARENCO, A. qualidade burocrática e performance Estatal: desvendando a caixa preta do município. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 4, p. 1-21, 2019.

CAVALCANTE, P. A implementação municipal das políticas sociais: uma análise espacial. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 42, p. 239-269, 2014.

CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, 2012.

COELHO, R; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 71, n. 4, p. 778-808, 2020

COMPLETA, E. R. Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, v. 22, n. 1, p. 111-140, 2017.

CINGOLANI, L. *The State of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2013.

DÁRCY, M.; NISTOSKAYA, M. State capacity, quality of Government, sequencing and development outcomes. In: BÅGENHOLM, A; BAHUR, M.; GRIMES, M. e ROTHSTEIN, B. (eds.). *Oxford Handbook of the Quality of Government*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

DOLLERY, B. *et al.* Local public, fiscal and financial governance: an international perspective. Switzerland: Pallgrave MacMillan, 2020.

ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M. A. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.

EVANS, P. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia*, n. 25, p. 7-32, 2003.

EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton; Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado "weberiano" sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.

EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T.; On the road toward a more adequate understanding of the State. In: ----- . *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 202. p. 346-366.

FREDERICKSON, P.; LONDON, R. Disconnect in the hollow state: the pivotal role of organizational capacity in community-based development organizations. *Public Administration Review*, 60, p. 230-239, 2000.

GARGAN, J. T. Consideration of local Government capacity. *Public Administration Review*, v. 41, n. 6, p. 649-658, 1981.

GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press, 1994.

GOMES, D. L M.; FERREIRA, P. A.; MORETTO, J. A. Capacidade estatal e formulação de políticas sociais por municípios sob a ótica da gestão pública democrática. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 83-104, 2017.

GOMIDE, A. de A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (eds.). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 15-47.

GOMIDE, A. D. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, E. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília, DF: IPEA: Enap, 2018. p. 85-104.

GOMIDE, A. D. A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de política públicas*. Brasília, DF: IPEA, 2014.

GRIN, E. J.; FERNANDES, G. A. L. Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. In: GRIN, E. J. Grin; COMPLETA, E. R.; CARRERA-HERNANDÉZ, A. P. E ABRUCIO, F. L. (eds.). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos: actualidad, brechas y perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, p, 92-148, 2019.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, v. 70, n., p. 93-126, 2018.

GRIN, E. J. *et al* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

GRIN, E. J. Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al Covid-19?. In: XXV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa. *Documentos...* Lisboa: CLAD, 2020. p. 1-20.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 148-176, 2012.

GRINDLEE, M. S. (ed.). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

GRINDLEE, M. S. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HALL, J. L. Assessing local capacity for federal grant-getting. *The American Review of Public Administration*, v. 38, n. pp-463-479, 2008.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research. *Journal of Politics*, forthcoming, 2020.

HANSON, J. K.; SIGMAN, R. *Measuring state capacity: Assessing and testing the options*. In: Annual Meeting American of the Political Science Association Conference. September, 1-5, 2011.

HILDEBRAND, M. E.; GRINDLEE, M. S. Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? In: GRINDLEE, M. S (ed.). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*. Harvard Institute for International Development: Harvard University. p. 31-62.

INGRAHAM, P. W. (ed.). *In pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007.

KJAER, M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. *Conceptualizing state capacity: testing the validity of tax compliance as a measure of State capacity*. Gothenburg: University of Gothenburg, 2002. (Democracy, the State, and Administrative Reforms Research Report, n. 6).



KOCHER, M. State capacity as a conceptual variable. *Yale Journal of International Affairs*, v. 5, n. 2, p. 2010. Disponível: <https://www.yalejournal.org/publications/state-capacity-as-a-conceptual-variable>. Acesso em: 20 Dez. 2017.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v.11, n.2, p. 63-83, 1999.

KUHLMANN, S.; BOUCKAERT, G. *Local public sector reforms in times of Crisis*. London: Palgrave Macmillan, 2016.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, p. 26-52, 2010.

LIMA, L. L. *et al* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos Ebape.BR*, v. 18, n. 2, p. 323-335, 2020a.

LIMA, L. L. *et al* . Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, p. 1-16, 2020b.

LUNA, J. P.; SOIFER, D. H. Capturing subnational variation in State capacity: a survey-based approach. *American Behavioral Scientist*, v. 61, n. 8, p. 887-907, 2017.

MADEIRA, L. M. *et al*. Capacidade estatal na segurança pública municipal das capitais brasileiras. In: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (eds.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018. p. 141-170.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologia*, v. 25, p. 185-213, 1984.

MARCH, J. G.; OLSON, J. P.; OLSEN, J. P. Organizing political life: what Administrative Reorganization tells us about government, *The American Political Science Review*, v. 77, n. 2, p. 281-296, 1983.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p.3-21, 2017.

MENDES, W. A.; FERREIRA, M. A. M. A influência da accountability na capacidade estatal, na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico em municípios brasileiros. *Revista de Contabilidade Contemporânea*, v. 18, n. 46, p. 131-147, 2021.

MIGDAL, J. S. *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

MIRANDA, G. L.; OLIVEIRA, V. C. Capacidade estatal e eficácia na política de atenção a crianças e adolescentes. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n.1, p. 145-180, 2018.

MENICUCCI, T. M. G.; MARQUES, A. L. F.; SOLVEIRA, G. A. O desempenho dos municípios no pacto pela saúde no âmbito das relações federativas do Sistema Único de Saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 26, n. 2, p. 348-366, 2017.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 3, pp-519-534, 2015.

O'DONNELL, G. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

O'DDONNELL, G. On the state, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, v. 21, n.1. p. 355-369, 1993.

OLSEN, J. P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1, 2006, p. 1-24.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. *In: 11º ENCONTRO DA ABCP*, Curitiba, 2018. *Anais...Curitiba: ABCP*, p. 1-26.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise no Rio Grande do Sul. *In: VI ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, Salvador, 2019. Salvador: SBAP, 2019. p. 1-16.

PERRY, G., GARCÍA, E.; JIMÉNEZ, P. *State capabilities in Colombian municipalities: measurements and determinants*. CAF – Working paper n°2014/08. Cooperación Andina de Fomento, 2014.

PUTNAM, R. D. *et al.* Explaining institutional success: The case of Italian regional government. *American Political Science Review*, v. 77, n. 1, p. 55-74, 1983.

REPETTO, F. *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52, 2004.

SANTANA, M. O.; GOMES, S. C. Capacidades estatais no federalismo brasileiro: um perfil da evolução do funcionalismo público municipal no Rio Grande do Norte no período recente. *In: ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS*, Brasília, 2017. Brasília: ENEPCP, 2017. p. 1-24.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social. *Opinião Pública*, v. 25, n.2, p. 401-432, 2019.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, v. 22, n.2, p. 286-317, 2016.

SIKKINK, K.; WOLFSON, L. Las capacidades y la autonomia del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, v. 32, n.128, p. 543-574, 1993.

SILVA, F. L. *Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC- urbanização de assentamentos precários*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Programa de Pós-graduação em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, p. 317, 2019.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In: EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T (eds). Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 3-43.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOIFER, H. D. State infrastructural power: conceptualization and measurement in empirical analysis. *studies in comparative international development*, n. 43, p. 231-251, 2008.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p.105-121, 2005.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, 48, p. 187-213, 1999.

SKOWRONNEK, S. *Building a new American state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

VAZQUEZ, D. A. *A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde*. In: 36o ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2012, Caxambu. *Anais*. Caxambu: ANPOCS, 2012. p. 1-28.

VELOSO, J. F. A. *et al Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011.

WEISS, L. *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press, 1998.

CAPÍTULO

# 2

## **DESAFIOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: DESCENTRALIZAÇÃO E GESTÃO MUNICIPAL**

**CELINA SOUZA**

Pesquisadora visitante do IESP-UERJ

**EDUARDO JOSÉ GRIN**

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV/SP).

O Brasil é um país federativo com sistema presidencialista há mais de cem anos desde que se tornou uma república. O governo federal sempre foi o ator principal da federação em todos os regimes autoritários e democráticos. Ao longo de sua história, e até a década de 1990, o Brasil teve uma trajetória de expansão e retração econômica, e seu desenvolvimento havia sido prejudicado pela alta inflação, excessivo endividamento, turbulência política e dois longos períodos de governo autoritário. O sistema federal também experimentou períodos de centralização seguidos de descentralização.

A federação brasileira combina coordenação intergovernamental com autonomia subnacional, sobretudo o reconhecimento dos municípios como entes federados, algo raro nos países federativos.<sup>1</sup> À essa combinação de autonomia e interdependência, marca das Federações (Elazar, 1987), sobrepõem-se diversidades de vários tipos. Existem heterogeneidades socioculturais e sociopolíticas em nível regional, gerando em várias partes do país uma demanda por respeito às tradições culturais e sentimento de autogoverno local. Existem aquelas de cunho geográfico, ligados à extensão territorial, à disparidade de densidade demográfica e à diversidade dos ecossistemas existentes. Há também perfis socioeconômicos, relacionados às desigualdades entre as cinco macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), entre os próprios estados da mesma região e entre municípios do mesmo estado. Por fim, há heterogeneidades de natureza institucional, pois há grande diferença de capacidades estatais entre os níveis de governo, o que ocorre em um contexto de descentralização de poder, recursos e, em particular, de implementação de políticas públicas.

---

1 Após a Constituição brasileira de 1988, federações como México, Nigéria e África do Sul também incorporaram os municípios como uma terceira esfera de governo. Ver Kincaid, J.; Tarr, A. *Constitutional origins, structure, and change in federal countries* Vol. 1) McGill-Queen's Press-MQUP, 2005.

A redemocratização em meados da década de 1980, a aprovação de uma nova constituição em 1988 e de várias emendas constitucionais, após 1996, foram os principais eventos que explicam as mudanças geradas no papel dos governos locais em suas possibilidades de geração de receita própria e como principal provedor de políticas sociais universais. Restaurar a democracia significava, entre outras questões, um compromisso de melhorar o papel do governo local, de seus recursos financeiros, bem como do empoderamento das comunidades locais (Souza, 2016).

Nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a implementação e oferta de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social. Os governos locais se tornaram responsáveis pela prestação de cuidados básicos de saúde, educação pré-escolar e fundamental e assistência social à população carente, além de funções como desenvolvimento urbano e transporte público local, por exemplo. Estas novas responsabilidades foram acompanhadas pela garantia constitucional de autonomia política, administrativa e financeira. Nesse contexto, também cresceram as demandas para qualificar sua gestão para responder às suas novas funções e responsabilidades no âmbito local e nas relações intergovernamentais.

A elaboração da Constituição de 1988 (CF 88) foi recebida com entusiasmo e otimismo pelo país no processo de retorno à democracia. Durante vinte meses o Congresso e Brasília foram o centro da vida brasileira em um exercício visível de democracia e participação política. Entre os lobbies mais poderosos, um era liderado pelos prefeitos demandando descentralização financeira. O apelo dos prefeitos angariou muitos apoios entre os redatores dos artigos da futura Constituição Federal, pois como 54 % deles haviam sido prefeitos, vereadores e governadores existiam laços estreitos com eleitorados locais e estaduais (Souza, 1997).

No entanto, a Constituição de 1988 não marcou o início da descentralização e um maior compromisso com o governo local



(Souza, 1997; 2002). Em várias outras medidas e eventos antes de 1988 já havia sinais de que a descentralização seria um dos resultados mais prováveis da CF 88. A importância da CF 88 repousa no fato de que a decisão de atualizar e revisar o papel financeiro e político dos municípios e das comunidades locais não foi assumido pelos governos e/ou por grupos de pressão, mas sim pelos próprios legisladores. A decisão de descentralizar e mudar o sistema de governança local foi, portanto, uma decisão política. Se não, por que os representantes eleitos agindo como constituintes se importariam com essa agenda?

Tendo esse panorama como referência, este capítulo aborda três questões. A primeira localiza quem é o município que surge desse desenho constitucional e quais são as responsabilidades que tocam a esse nível de governo. A segunda seção aborda o processo de descentralização que, no caso brasileiro, tornou-se praticamente sinônimo de municipalização de políticas públicas sociais. A terceira parte destaca os desafios de capacidade estatal para as localidades que resultam do arranjo constitucional de 1988, tendo em vista as novas atribuições assumidas em decorrência da descentralização de políticas públicas.

## **1. O município brasileiro como ente federativo após 1988**

A Federação brasileira é formada por vinte e seis estados, mais o Distrito Federal, e 5570 municípios (a menor unidade da divisão político-administrativa). Todos os municípios gozam do mesmo estatuto jurídico em consonância com a concepção de um federalismo simétrico (Souza, 2016; Grin; Segatto; Abrucio, 2016). A definição oficial de município, o *município*, abrange áreas municipais e distritais, bem como áreas rurais e urbanas, embora variem enormemente em todos os aspectos. A definição oficial do lugar urbano é meramente administrativa, incluindo todas as áreas municipais e distritais, independentemente do seu tamanho. Baseado nestes critérios, o grau de urbanização do Brasil aumentou de 45 % em 1960 para 81,25 % em 2000 e para 84,36 % em 2010. Dos

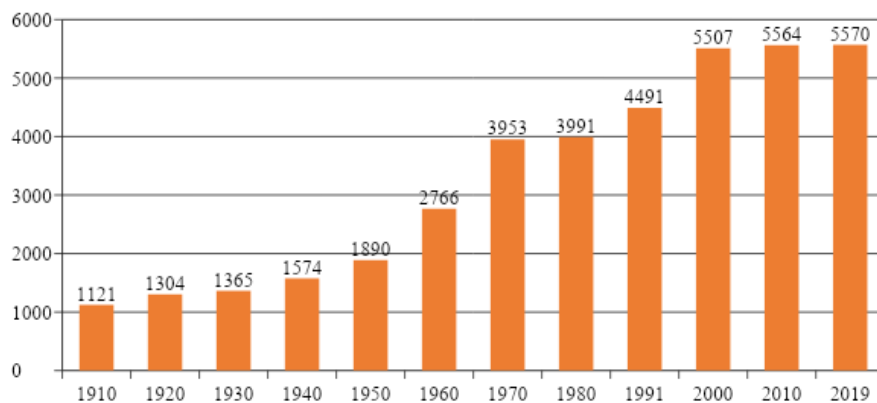
5570 municípios, 26 capitais estaduais e o Distrito Federal contabilizam um terço da população do país, e é nestas localidades que os recursos financeiros, econômicos e políticos estão concentrados (Souza, 2016).

O município é uma unidade integrante do sistema federativo e não está subordinado a nenhum nível superior de governo, como costuma ser a regra na maioria das federações, a exemplo dos Estados Unidos, México, Argentina e Canadá, onde estes são criações dos estados ou das províncias. No Brasil, os municípios são entes governamentais que fazem parte de uma federação, conforme o artigo 1º da CF 88: a República Federal é uma união indissociável da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A evolução do número de municípios no Brasil é apresentada no gráfico 1.

De acordo com o artigo 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa da Federação compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos entre si. A autonomia municipal é a pedra angular de várias disposições constitucionais que atribuem poderes aos municípios para constituir o seu próprio governo, organizar serviços, elaborar suas próprias leis e se autogerir, de acordo com o ordenamento jurídico do país (Pires, 2017). A autonomia significa capacidade de autogoverno, auto-organização, autolegislação e auto-administração (Resende, 2008; Pires, 1999). Em outras palavras: autonomia política, administrativa e financeira são as dimensões chave.

A distribuição dos municípios por portes populacionais pode ser vista na Tabela 1. Quase metade dos municípios (45,2 %) têm até 10.000 habitantes, mas representam apenas 7 % da população nacional (Marengo; Strohschoen, 2018). Mais de 2/3 possuem até 20 mil habitantes.

Gráfico 1 – Número de municípios no Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores com base em: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/estrutura\\_territorial/divisao\\_territorial/](ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/divisao_territorial/)).

Tabela 1 - Municípios brasileiros segundo grupos de habitantes e intervalos quantitativos (2017)

Grupos de habitantes (por mil)	Número de municípios	Porcentagem	Quantidade de habitantes	Porcentagem sobre população total
Brasil	5570	100,0	208.494.900	100,0
Até 5	1257	22,6	4.234.044	2,1
De 5 a 10	1203	21,6	8.585.515	4,1
De 10 a 20	1348	24,2	19.290.479	9,3
De 20 a 50	1096	19,7	33.371.579	16
De 50 a 100	349	6,3	24.092.419	11,6
De 100 a 500	271	4,9	53.904.350	25,9
De 500 a 1000	29	0,5	19.248.136	9,2
+ 1000	17	0,31	45.748.378	21,9

Fonte: elaboração própria baseada no cálculo populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads>).

## 1.1 Autonomia política

Não há tratamento especial para nenhum município, pois todos também são considerados entidades autônomas, de acordo com as prescrições da CF 88. Até 1985, vigorava um regime eleitoral diferenciado para as capitais, cidades fronteiriças, estâncias hidrominerais e cidades consideradas áreas de segurança nacional, pois todas tinham seus prefeitos indicados pelo governador do estado. Na CF 88, o município consolidou sua posição como componente da estrutura federativa. A autonomia política municipal ficou assegurada constitucionalmente pela eleição direta do Prefeito e de seus vereadores (artigo 29 da CF 88), pelo poder de se auto-organização por meio de suas Leis Orgânicas Municipais, pela capacidade de regulação e execução dos serviços públicos sob sua titularidade, pela competência de legislar sobre assuntos que lhe são reservados de forma exclusiva e nos demais temas de forma suplementar (Losada, 2008). Após 1988, os municípios foram autorizados a aprovar, nas Câmaras de Vereadores, suas Leis Orgânicas e as emendas propostas por 1/3 dos vereadores ou pelo prefeito. Este processo deixou de depender das aprovação das Assembleias Legislativas nos estados, tal como requerido antes da autonomia auferida pelos municípios ser obtida.

Contudo, ainda que não seja uma tese dominante, o argumento oposto é que o município não se configura como um ente autônomo, pois não possui representação no Senado, Poder Judiciário em nível local e não desfruta de prerrogativas para apresentar emendas à CF ou ADIs (Resende, 2008; Pires, 1999). A auto-organização materializada na autonomia para elaborar a Lei Orgânica não seria suficiente para enquadrar o município como ente federativo, já que essa forma de organização territorial do Estado nacional só admite dois níveis de governo: União e os estados (Silva, 2009).

Conforme a CF 88, estados e municípios são autônomos administrativa e politicamente. “A autoridade política dos governadores e prefeitos não deriva do governo central, mas do voto popular direto. [...] Em suma, no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente dos demais. Diferentemente

de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é uma autoridade soberana em sua circunscrição” (Arretche, 1999, p. 114).

## 1.2 Autonomia administrativa

Os municípios gozam de autonomia política, administrativa e financeira, sobre a qual não há possibilidade de interferência das instâncias superiores de governo.<sup>2</sup> Os municípios são pessoas jurídicas de direito público titulares de direitos e obrigações que lhes conferem poderes para atender aos interesses locais das suas populações. As funções administrativas estão submetidas aos princípios que norteiam a administração pública – artigo 37 da CF 88: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. Os municípios podem instituir o regime jurídico dos servidores públicos, legislar sobre serviços públicos locais e sobre licitação e contratos administrativos, respeitadas as normas federais da chamada “Lei das Licitações” de 1993 (Resende, 2008).

A CF 88 confere muitos poderes às municipalidades: legislar sobre questões de interesse local, complementar a legislação federal e estadual quando possível, criar e arrecadar seus próprios impostos, organizar e executar diretamente ou sob regime de concessão ou autorização de serviços públicos de interesse local, manter programas nas áreas de educação infantil e fundamental, saúde, promover ordenamento do território e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, aprovar,

2 As possibilidades de intervenção estadual e/ou federal nos municípios são muito específicas e detalhadas na CF. De acordo com o artigo 35 da CF: “O Estado não intervirá nos seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados no Território Federal, exceto quando: a) deixar de pagar a dívida fundada, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos; b) não forem prestadas contas nos termos da lei; c) o mínimo exigido de receita municipal não tenha sido aplicado na manutenção e desenvolvimento da educação e nas ações e serviços públicos de saúde; d) o Tribunal de Justiça confirme a representação para garantir o cumprimento dos princípios indicados na Constituição do Estado ou para fazer cumprir a lei, ordem ou decisão judicial”. Além dos casos previstos no dispositivo acima, o Estado ou a União não podem interferir em seus Municípios. Talvez este seja o exemplo mais concreto de que a autonomia municipal é protegida e não pode ser abolida de forma discricionária pelas demais esferas de governo. Nesse caso, a autonomia consignada na CF é bem defendida.

por lei, o Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e o orçamento anual e implementação da política de desenvolvimento urbano.

O artigo 165 da CF 1988 define que os municípios devem aprovar o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA). O artigo 182 disciplina que os municípios devem executar a política de desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de seus habitantes, respeitado o Estatuto das Cidades. Os municípios com mais de 20 mil habitantes (30 % do total) são obrigados a elaborar seus Planos Diretores

A lista de questões sobre as municípios podem legislar é extensa, de acordo com o artigo 30 da CF 88, respeitadas as Constituições Federal e Estadual: normalizar questões de interesse local; criar e cobrar impostos próprios, aplicar seus rendimentos; complementar a legislação federal e estadual quando aplicável; criar e suprimir divisões administrativas em seu território, obedecendo à legislação estadual; prestar, diretamente ou mediante concessão ou autorização, serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo; manter, com cooperação técnica e financeira federal e estadual, programas de educação infantil e ensino fundamental e atenção à saúde da população; promover o ordenamento do território e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e proteger o patrimônio histórico-cultural.

Porém, “legislar sobre assuntos de interesse local” e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (artigo 30) deve ser lido pela ótica da predominância e não da exclusividade, “visto que dificilmente existe um interesse local que não seja reflexamente de interesse do Estado e também da União” (Silva, 2009, p. 371).

### **1.3 Autonomia financeira**

Pelo artigo 30 da CF, além de gozarem de autonomia administrativa (organização, regulação e execução dos serviços sob sua titularidade e definição da sua estrutura interna), os municípios ampliaram suas faculdades tributárias (arrecadam e instituem impostos sobre imóveis urbanos, serviços, transmissão de bens imóveis). Contudo, os municípios não podem criar impostos próprios e tampouco deixar

de cobrar aqueles que a CF 88 definiu. Essa competência não pode ser delegada à União ou ao Estado Federado para cobrar o impostos sobre imóveis urbanos (IPTU) ou o Imposto sobre Serviços (ISS) (Resende, 2008; Silva, 2009).

No caso do imposto sobre serviços, as alíquotas são definidas pela legislação federal. O IPTU, baseado na autonomia local, pode ter seus valores definidos pelos municípios. Quanto ao segundo, a CF 88 permite aplicar o princípio da progressão e forma de arrecadação de acordo com critérios sobre a localização, idade e área do imóvel. Os municípios também decidem as alíquotas do imposto sobre a transmissão de bens imóveis inter-vivos (ITBI). Além disso, as localidades possuem autonomia para implementar taxas semelhantes aos impostos, mas vinculadas às atividades que o poder público oferece aos cidadãos, conforme definido no artigo 145 da CF 88. Esta possibilidade no campo do direito tributário se insere no âmbito do exercício do poder de polícia (Resende, 2008).

Os municípios brasileiros, no entanto, têm capacidade limitada de arrecadação de impostos, que em média correspondem a apenas 6 % do total das receitas locais em uma amostra de municípios com menos de 51.000 habitantes. Este valor representa menos de 1 % do PIB local (Corbi; Papaioannou; Surico, 2014). Seu financiamento é, portanto, altamente dependente de transferências dos estados e do governo federal. Um papel importante é desempenhado por um esquema de transferência fiscal federal automática como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). FPM é o maior programa de transferências para os municípios e responde por quase 80 % de todos os tipos de transferências e 32 % das receitas municipais totais. Os fundos do FPM são partilhados de acordo com um mecanismo que depende das estimativas da população local e da renda *per capita*. O FPM transfere 10 % para as capitais, 86,4 % para os pequenos municípios e 3,6 % para os municípios com mais de 156.216 habitantes. A distribuição, portanto, beneficia municípios menos populosos (Souza, 2016).

## 1.4 Os municípios e suas conexões intergovernamentais

O artigo 23 da CF 88 define as competências comuns da União, estados e municípios (Quadro 1). Todos podem atuar, embora possam fazê-lo de forma sobreposta ou coordenada. Essa situação pode gerar incentivos para comportamentos oportunistas: não fazer nada porque a atribuição é comum, o que estimula atitudes do tipo *free rider* (governos agirem após a iniciativa dos demais).

Também é importante considerar a forma como a federação se organiza, uma vez que a CF 88 atribui ao nível central um amplo conjunto de atribuições para propor normas de políticas públicas que afetam a autonomia municipal. O artigo 22 da CF define poderes

Quadro 1 – Competências comuns dos três entes federativos

Competência
1. Cuidar da saúde, assistência pública e proteção dos portadores de deficiência.
2. Proteger bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais e sítios arqueológicos.
3. Proporcionar meios de acesso a cultura, educação, ciência, tecnologia, inovação e pesquisa.
4. Proteger o meio ambiente e combater a contaminação, preservar os bosques, a fauna e a flora.
5. Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.
6. Promover programas de construção de moradias, melhora das condições de moradia e saneamento básico.
7. Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalidade buscando integrar os setores desfavorecidos.
8. Fiscalizar concessões de direitos de investigação e exploração de recursos hídricos e minerais.
9. Estabelecer e implantar políticas de educação para a segurança do trânsito.

Fonte: Constituição Federal do Brasil, 2012; Almeida, 2005.



legislativos exclusivos na esfera federal: água, trânsito e transporte, populações indígenas, previdência social, educação, regulamento de contratação e licitações. A simetria das leis federais não permite que os municípios as descumpram, de forma que os poderes residuais dessa esfera de governo são praticamente inexistentes (Pires, 1999).

O artigo 24 da CF define várias atribuições nas quais União, estados e municípios podem legislar concomitantemente e de forma concorrente,<sup>3</sup> com precedência das regras federais. Na prática, esse dispositivo transfere para a esfera federal um grande poder de definição sobre os procedimentos constitucionais e legais aplicáveis aos demais entes, assim como a definição de regras gerais sobre muitas políticas públicas. Esse escopo inclui proteção ao meio ambiente, controle da poluição e defesa do solo, proteção do patrimônio histórico e cultural, previdência social e defesa da saúde, proteção integral às pessoas com deficiência e proteção à infância e à juventude. Nesses campos de atuação, os municípios não têm autonomia para definir normas, pois se trata de uma prerrogativa constitucional da União (Almeida, 2005).

Os municípios podem implementar todos os serviços e políticas públicas abrangidas pelos artigos 23 e 30, podem responder pela organização do desenvolvimento urbano e pelo seu planejamento econômico. Ainda que nessas áreas os governos locais possuam autonomia política, administrativa e financeira, não podem assumir funções atribuídas constitucionalmente aos níveis superiores de governo, especialmente o federal, em face de seu grande poder regulatório. Embora os municípios tenham autonomia administrativa, a legislação que a regulamenta é essencialmente federal. Quanto à autonomia financeira, consagrada na CF 88 pela possibilidade de gerar arrecadação própria, os municípios não podem criar novos tributos e, no caso da tributação sobre serviços, sua cobrança foi regulada constitucionalmente e pela Lei Complementar 116/2003 e atualizações subsequentes.

3 No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Em termos de regulamentação federal, quanto às competências municipais e estaduais, nada há em matéria administrativa que possa reduzir sua autonomia. A CF 88 garante autonomia às localidades decidirem sobre perfis de servidores, organização de carreiras e regras salariais, por exemplo. De forma indireta, mas não menos importante, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define regras sobre o valor das despesas e dívidas municipais. Por exemplo, as cidades não podem gastar mais de 60 % de sua receita líquida com servidores públicos, o que pode afetar a capacidade dos governos locais de oferecer serviços.

No tocante à dimensão da autonomia política, houve três reversões constitucionalmente definidas que alteraram a autoridade municipal relativas ao autogoverno municipal definidas pela CF 88: criação de novas cidades, organização das Câmaras Municipais e critérios para eleição de vereadores por porte populacional. Nas três questões, emendas à CF 88 restringiram a autonomia municipal.

A EC 15/96 redefiniu as regras para emancipação municipal, retirou essa competência da esfera estadual e recentralizou na União. Foi acrescentada a exigência de plebiscito pelas populações interessadas e estudo de viabilidade sobre a criação da nova cidade (Grin; Lopes; Abrucio, 2020). Foram sobrepostas normas que tornaram mais difícil esse processo com a justificativa de que poderia existir uma explosão de novas cidades sem condições financeiras de auto-sustentação.<sup>4</sup>

Quanto à organização das Câmaras de Vereadores, as ECs 1/92, 19/1998, 25/2000 e 58/2009 adicionaram regras inexistentes na CF 88. Os subsídios dos vereadores passaram a ter como referência os de deputado federal.<sup>5</sup> Foram definidos valores máximos de despesas para as Câmaras Municipais (5 % do orçamento municipal) e aqueles com pessoal limitados a 75 % do orçamento anual, incluídos

4 De 1988 a 2000, 1438 novas cidades foram criadas (25 % das existentes no ano de 2002).

5 Deputados estaduais (75 % dos subsídios de deputados federais) e vereadores (75 % dos subsídios de deputados estaduais) como tetos máximos.

os vereadores. Prefeitos que transfiram valores acima desses limites estão sujeitos a crime de responsabilidade. A EC 19/98, ao adendar essas regras de cálculo, suprimiu esferas de decisão dos governos subnacionais (Arretche, 2012).

A EC 58/2009 definiu um número de vereadores por faixa populacional (mínimo nove para cidades com até quinze mil habitantes e 55 para aquelas com mais de oito milhões de habitantes). As vinte e quatro faixas foram adicionadas, visando reduzir o espaço de manobra local ao substituírem as três existentes que permitiam maior discricionariedade municipal. A desproporção do número de vereadores aprovados nas cidades onerou as folhas de pagamento das Câmaras Municipais. As Leis Orgânicas Municipais passaram a fixar o número de vereadores tendo apenas o máximo como limite, mas sem quantidades mínimas ou determinadas (Fernandes, 2010).

### **1.5 Novo status constitucional: mais atribuições, mais necessidade de capacidade estatal**

Mesmo tendo as localidades adquirido maior robustez constitucional por meio da autonomia que lhes foi auferida, estas necessitam seguir normas constitucionais e regras adotadas em âmbito federal, mesmo em matérias que já tiveram suas funções posteriormente extintas, como a definição do número de vereadores e das alíquotas de impostos sobre serviços. Essa realidade é a mesma para todos os municípios brasileiros e não há diferença no pertencimento a um determinado estado. A regra de simetria, marca do federalismo no Brasil, nesse caso, abrange todo território nacional.

Em síntese, conforme a CF 88, os municípios possuem autonomia para atuar em favor do “interesse local” (artigo 30), e nesse aspecto não há restrições das esferas estadual e federal. Consolidou-se a trajetória do município como ente federativo caracterizada por três aspectos: a) aumento significativo da relevância do município no Estado federal; b) aumento de número de municípios com o processo de emancipação; c)

aumento quantitativo e qualitativo das atribuições do município e sua progressiva autonomia até culminar, em 1988, como um ente que compõe a federação (Silva, 2009). Com efeito, o novo status constitucional adquirido pelos municípios e a ampliação de suas atribuições pressionam as gestões locais para qualificarem suas capacidades estatais. O avanço da agenda descentralizadora de políticas públicas só fez evidenciar este gap e a relevância que ele assume para as municipalidades.

Com a CF 88, o município deixa de ser considerado apenas uma unidade político-administrativa e passa a ser um ente federativo. Além disso, o federalismo brasileiro passou a se organizar de forma cada vez mais descentralizada, de modo que os governos subnacionais assumiram mais responsabilidades, principalmente nas políticas públicas de caráter social. A descentralização associada ao retorno da democratização fortaleceu os municípios ao ampliar sua autonomia política, administrativa e financeira em prol do interesse local (Pires, 2016). Discutir a descentralização e seus nexos sobre a gestão municipal é o tema da próxima seção.

## **2. A descentralização e a gestão municipal após 1988**

Com a CF 88, o federalismo brasileiro passou a se organizar de forma cada vez mais descentralizada, de modo que os governos subnacionais assumiram mais responsabilidades, principalmente nas políticas públicas de proteção social (saúde, educação e assistência social), especialmente no nível municipal. Esse processo, vale ressaltar, teve início já no processo de transição do autoritarismo para a democracia, quando ocorreram as primeiras eleições para governador do estado antes da mudança em âmbito nacional (Abrucio, 1998).

A CF 88 pode ser identificada como uma referência para a descentralização e a transformação dos municípios em entes federativos autônomos (Abrucio; Sano, 2012; Kugelmas; Sola, 1999). A federação foi redesenhada em favor dos estados e principalmente dos municípios, pois os governos subnacionais

se transformaram em entes federativos em termos financeiros e políticos (Abrucio, 2005). A descentralização encetada no Brasil resultou em um reforço da Federação. Conforme Affonso (2000), houve a reintrodução de eleições diretas para os governos estaduais e municipais com o final do regime militar, aumentaram-se as atribuições dos níveis subnacionais de governo e elevou-se a capacidade fiscal própria e disponível de estados e municípios.

Os governos locais passaram a ser os principais responsáveis pela provisão de políticas sociais universais, mas há diferentes visões sobre este modelo. Por um lado, há quem defenda que a destinação de recursos de outras esferas de governo para o fornecimento desses serviços é insuficiente. Argumenta-se que tem existindo uma recentralização das decisões políticas no governo federal em oposição ao que foi originalmente decidido pelos legisladores, e que os novos recursos de provisão e o financiamento de serviços sociais prejudicam a federação ao limitar a autonomia local. Por outro lado, o argumento oposto é que a prestação de serviços sociais pelo governo local por meio de regulamentação federal e financiamento estadual e federal é uma estratégia de adoção de padrões nacionais em um país continental e desigual como o Brasil (Souza, 2016).

De todo modo, a descentralização das políticas, iniciada na década de 1980, gerou demandas tanto por eleições quanto por aumento de recursos e autonomia subnacional. Ao mesmo tempo, foi uma forma de chegar a acordos entre o nível central e os governos subnacionais em torno de uma agenda de redistribuição de poder no que diz respeito aos recursos financeiros e responsabilidades pelas políticas públicas. Esse processo apoiou a descentralização de autoridade, poderes e recursos, além da ênfase no aumento da eficiência dos governos locais (Tuclhin, 2012; Wilson *et al.*, 2009; Garcia-Guadilla, 2002).

O pressuposto que norteou a adoção da descentralização foi que quanto mais políticas públicas podem ser decididas e/ou

implementadas em nível local mais próximas estariam dos cidadãos, o que estimularia a responsabilidade dos governos. Desta forma, a tendência de municipalizar a gestão dos bens e serviços públicos foi muito forte, visto que a descentralização era considerada a base para mais democracia e ampliação da eficiência na provisão de serviços, além de ser uma reação à centralização que vigorou no regime militar (Abrucio; Grin, 2015; Souza, 2016). Todavia, a literatura mostra que esses pressupostos não coincidem necessariamente com a realidade no plano local (Arretche, 1996).

A descentralização foi organizada atribuindo um papel estratégico aos municípios como atores chave na oferta de políticas de assistência social. Melo (1999) sustenta que a CF 88 compreendeu o município sob dois enfoques distintos: a) como princípio democrático (núcleo da vida política associado ao controle social e à participação cidadã (a matriz social democrata); b) como princípio da engenharia administrativa para a eficiência na prestação dos serviços públicos (visão neoliberal que diminui o papel do governo nacional). A descentralização redefiniu as atribuições da gestão das políticas públicas, sobretudo aquelas de bem-estar social sob os fundamentos de um Estado federativo (Arretche, 1999; 2002).

Nesse contexto, a provisão descentralizada de políticas sociais universais tornou-se uma realidade para os municípios. Esta não é uma tarefa trivial, principalmente porque a CF 88 universalizou o acesso aos cuidados de saúde, por exemplo. As avaliações têm mostrado o sucesso relativo dos cuidados básicos de saúde e educação fornecidos pelos municípios. A principal razão deste sucesso é que a aquisição desses serviços pelos municípios foi incremental e financiada pelo governo federal, fundos estaduais e locais. A razão para esta municipalização de serviços públicos apoiada pelo governo federal foi garantir aos cidadãos das localidades acesso a cuidados de saúde e educação com base em programas nacionais e padrões mínimos, independentemente do lugar onde vivem. Este processo distingue o Brasil de países como a

Argentina, sob a liderança de Menem, e dos Estados Unidos, durante a administração Reagan, porque nesses países a descentralização dos serviços sociais para os entes subnacionais não contou com financiamento partilhado entre as esferas de governo (Souza, 2016).

Ademais, políticas de saúde e educação foram projetadas baseadas em um sistema que combina incentivos e sanções para estimular sua rápida adesão pelos municípios. Emendas constitucionais destinavam parte da receita local para o fornecimento destes dois serviços, o que tornou racional a adesão local à prestação dessas políticas. Essas políticas são baseadas em padrões nacionais, regulamentação federal e compartilhamento financeiro. Como resultado, os cuidados básicos de saúde tiveram um enorme efeito redistributivo em um curto período de tempo e o acesso ao ensino fundamental agora é universal (Souza, 2016).

A descentralização foi implementada em um contexto de heterogeneidade municipal. Do ponto de vista demográfico existem enormes diferenças: 88 % dos municípios têm até 50 mil habitantes e representam 32,28 % da população nacional, enquanto em 39 grandes cidades vivem 59,5 milhões de pessoas (quase 30 % da população nacional) (Grin; Abrucio, 2018). A configuração socioeconômica e administrativa dos municípios também é muito heterogênea e muitos deles têm pouca capacidade para exercer sua autonomia (Franzese; Abrucio, 2013). Portanto, o sistema federal do Brasil é limitado pelas desigualdades regionais do país que, por sua vez, afetam a capacidade de governos locais para prestar serviços (Souza, 2016).

Desigualdade econômica e administrativa entre municípios gera dificuldades de implementação de políticas públicas descentralizadas. Esta diferença revela diferentes condições e capacidades organizacionais, geralmente mais escassas nas localidades de até 50 mil habitantes. Sendo este segmento mais dependente de transferências intergovernamentais, maior a importância de promover suas capacidades estatais (Losada, 2013).

Os municípios, portanto, enfrentam desafios complexos. Em primeiro lugar, os 5570 municípios brasileiros são extremamente desiguais em suas capacidades técnicas e financeiras e os mecanismos federais para diminuir as desigualdades são insuficientes. Além disso, institucionalmente, cada unidade constituinte tem os mesmos poderes, ou seja, o Brasil adotou o federalismo simétrico em um país socioeconomicamente assimétrico. Em segundo lugar, a prestação de serviços sociais pelos municípios é financiada principalmente por recursos estaduais e federais que são altamente regulamentados pela esfera federal, sobrecarregando as burocracias locais com as demandas de diferentes órgãos (Souza, 2016)

Em terceiro lugar, os serviços e políticas sociais são demandantes de força de trabalho. Municípios são constrangidos a expandir os serviços e melhorar a qualidade de sua entrega, mas lei federal estabelece teto para despesas subnacionais como folha de pagamento. Quarto, a receita local, que aumentou proporcionalmente mais do que a receita dos estados, é destinada à prestação de serviços sociais e deixa pouco espaço para outras políticas locais (Souza, 2016). Abordar os desafios da descentralização associados com as capacidades estatais municipais, com ênfase para as questões financeira e de pessoas, dada sua centralidade para o modelo descentralizado de políticas públicas, será o tema da próxima seção.

### **3. Desafios de capacidade estatal municipal no contexto de descentralização de políticas**

Nas últimas três décadas os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a implementação e a prestação de políticas sociais. Novas atribuições descentralizadas ampliaram as demandas para qualificar a gestão municipal para responder a estes novos papéis e responsabilidades. Embora o aumento dos poderes tributários, um símbolo básico de autonomia financeira, permite expandir a receita local, a tarefa requer modernização gerencial. O aumento de responsabilidades também requer mais servidores (gráfico 2), o que impacta na capacidade de gestão de recursos humanos, afora seus efeitos fiscais.



A assunção de novas responsabilidades por políticas públicas requer avanços no seu planejamento no plano local. Estas serão as três dimensões abordadas nessa seção, visando apresentar evidências sobre os desafios relacionados à ampliação das capacidades estatais municipais. Os demais capítulos abordarão essas áreas bem como outras políticas públicas. A finalidade aqui repousa em destacar, por meio das questões financeira, de gestão de pessoas e de planejamento, o que a literatura de capacidade estatal chama de *core competences*.

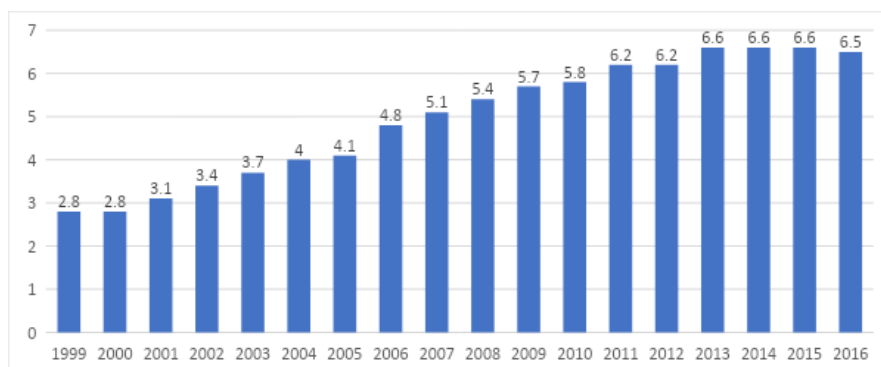
### 3.1 A dimensão de gestão de pessoas

Em 15 anos (1999 a 2014), o contingente de funcionários municipais mais que dobrou e o gasto com pessoal cresceu em 60 %. A MUNIC (2014) comparou a relação entre esse aumento e o da população nacional: em 2001, para 172,4 milhões de habitantes, havia 2,2 % de funcionários municipais. Em 2014, este contingente subiu para 3,2 %, enquanto a população atingiu 202,8 milhões de habitantes. Quando comparado ao aumento de 12,6 % do funcionalismo federal neste período (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014), o crescimento é significativamente maior. Em relação aos estados (triênio 2012-2014), os municípios ampliaram seus servidores em mais de 3,7 %, enquanto nos estados essa proporção, à frente da expansão populacional, diminuiu de 1,6 % para 1,5 % (Estadiv/IBGE, 2014; Grin; Abrucio, 2018).

As informações da MUNIC não permitem avaliar as áreas onde se concentrou o aumento do funcionalismo público, de modo que seria apressado deduzir que houve um “inchaço de servidores”. É sabido que nas políticas sociais, especialmente educação, saúde e assistência social, as responsabilidades foram crescentemente ampliadas para os municípios. Após 2003, aumentou a cobertura do Programa Bolsa Família (PBF) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), assim como o Fundef e o Fundeb passaram a demandar mais servidores e professores, apenas para mencionar três exemplos. Dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA, 2018)

mostram que, do total de servidores municipais, 40 % integram o núcleo dos serviços de educação ou saúde (professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde). Portanto, a descentralização de políticas vem influenciando a dimensão da gestão de pessoas nos municípios em áreas sensíveis de políticas públicas que dependem da oferta de profissionais (Grin; Abrucio, 2018).

Gráfico 2 – Número em milhões de servidores públicos municipais



Fonte: IPEA – Atlas do Estado Brasileiro (2018).

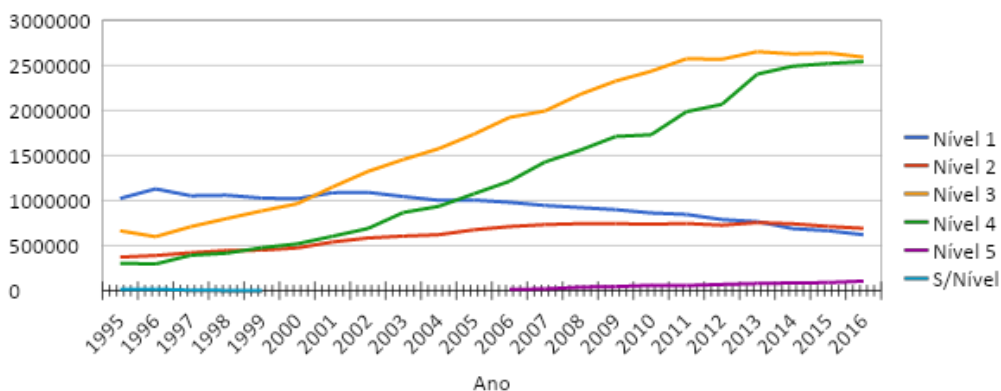
Assim, era esperado o crescimento das burocracias municipais, principalmente nos municípios menores onde algumas áreas como o PBF e a expansão do acesso à educação básica pública são mais comuns. Por exemplo, entre 2005, ano da criação do SUAS, e 2014, o número de funcionários municipais cresceu quase 46 % na assistência social (Censo SUAS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014). A elevação do número de servidores não é insignificante, especialmente por seus impactos fiscais. Mas é importante considerar que a descentralização vem expandindo políticas sociais em uma federação onde as desigualdades e heterogeneidades municipais, ao menos no campo da gestão pública, são significativas.

Por outro lado, em relação à gestão administrativa, mais autonomia requer mais capacidade de autorregulação e exige mais qualidade técnica e organizacional das prefeituras, o que pode

ser visto pela evolução da escolaridade dos servidores públicos municipais (Gráfico 3). O próprio artigo 23 da CF 88, ao definir as competências comuns entre os três entes federativos, passou a requerer mais capacidade administrativa, pois a descentralização das políticas aumentou as demandas por organização e prestação de serviços locais. Além de políticas próprias, os municípios aderem a programas elaborados sobretudo pelo governo federal, o que igualmente requer bases gerenciais para atender demandas e regras inseridas nestas iniciativas (Grin; Fernandes, 2019).

O capítulo 5 abordará de forma mais aprofundada o tema da gestão de pessoas nas administrações municipais, mas considerando essa uma *core dimension* de capacidade estatal, a realidade mostra uma situação preocupante para as localidades brasileiras. A lógica da descentralização está diretamente relacionada com essa situação.

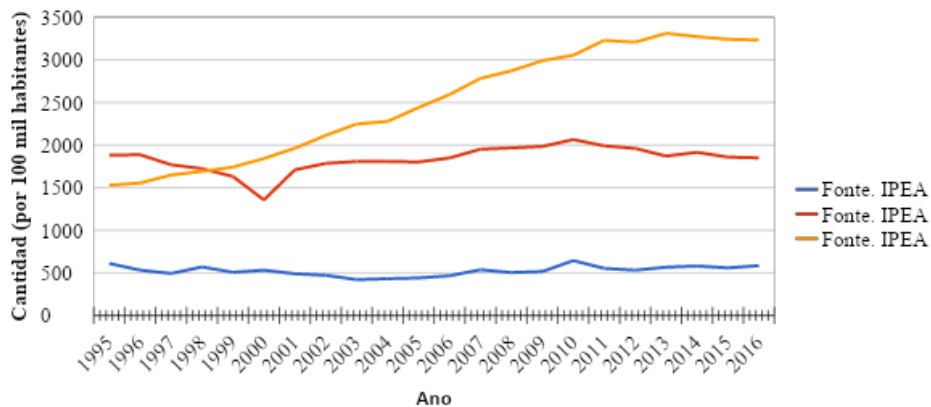
Gráfico 3 – Evolução da escolaridade dos servidores públicos municipais (por número de servidores - 1995-2016)



Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculos – Atlas do Estado Brasileiro – IPEA (2018).

- (1) Os níveis são: (1) analfabeto, até o 5º ano incompleto, 5º ano completo, 6º ao 9º ano do ensino fundamental; (2) fundamental completo ou mediana incompleta; (3) médio completo e superior incompleta; (4) superior completo; (5) mestrado e doutorado (6) sem nível.

Gráfico 4 – Densidade anual de servidores públicos do país por nível administrativo (por 100 mil/ha)



Fonte: IPEA – Atlas do Estado Brasileiro (2018).

De acordo com os dados do gráfico 3, é possível observar que os níveis 3 e 4 cresceram muito desde o início dos anos 2000, em linha com Marengo e Strohschoen (2018). Os servidores com nível superior de escolaridade, que passaram de 19 %, em 1995, para 38 %, em 2016 (IPEA, 2018). Por outro lado, o número de funcionários públicos analfabetos ou com poucos anos de escolaridade ainda é elevado (algo próximo a 600 mil em um total estimado de 6,5 milhões de funcionários públicos), realidade que é mais pronunciada nos menores municípios e mais carentes de capacidades estatais (Grin; Fernandes, 2019).

Considerando a taxa de funcionários municipais, em 2014, ela diminuiu com o aumento do tamanho da população municipal (Tabela 2 e Gráfico 4). Uma conclusão inicial é que o custo para sustentar o pagamento dos funcionários públicos é maior nos municípios menores, uma vez que é muito provável que o governo local seja um grande gerador de empregos para a população. Como a média nacional é de 3,95 servidores municipais para cada 100 habitantes, apenas as localidades com mais de 50 mil ficam abaixo desse índice. Observa-se o impacto do número de funcionários na gestão da grande maioria das cidades (Grin; Abrucio, 2018).

## 3.2 A dimensão da gestão financeira

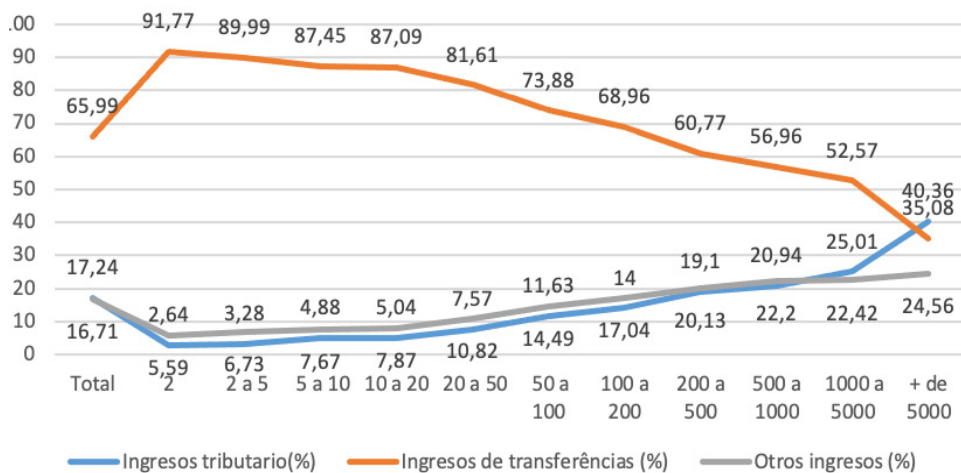
Outra dimensão relevante de capacidade estatal impactada pela descentralização é a gestão financeira dos municípios (Veloso *et al.*, 2010). O federalismo fiscal no Brasil, embora tenha expandido as receitas dos municípios a partir de 1988, continua apresentando muitos problemas de financiamento (Gráfico 5). Há grande dependência dos municípios das transferências federais e estaduais. A grande fonte de recursos dos municípios são repasses do governo federal e também dos governos estaduais. A capacidade de gerar receita própria, em média, é baixa e diminui conforme o tamanho da população local. Ou seja, quanto menor, mais dependente de transferências de níveis superiores de governo (Grin; Fernandes, 2019).

Tabela 2 - Municípios segundo grupos de habitantes por mil e quantitativo de servidores públicos (2014)

Grupos de municípios	Número de municípios	Quantidade de habitantes	% sobre população	Número servidores	Porcentagem servidores	Taxa servidores p/ 100 hab.
Brasil	5570	202.758.031	100,0	6.543.883	100,0	3,95
Até 5	1243	4.213.982	2,07	300.087	4,6	7,1
De 5 a 10	1216	8.640.642	4,26	458.072	7,0	5,3
De 10 a 20	1382	19.773.216	9,75	935.775	14,3	4,7
De 20 a 50	1080	32.828.038	16,2	1.336.915	20,4	4,1
De 50 a 100	348	24.149.021	11,9	837.617	12,8	3,5
De 100 a 500	261	53.456.406	26,4	1.465.830	22,4	2,7
De 500 a 1000	22	15.149.719	7,47	333.738	5,1	2,2
+ 1000	17	44.547.007	21,9	870.336	13,3	2,0

Fonte: elaboração própria com base no cálculo populacional de IBGE (2014) e Atlas de Desenvolvimento Humano PNUD (2010).

Gráfico 5 – Participação relativa das receitas municipais por porte populacional



Fonte: Elaboração própria baseado em Bremaeker (2018)/Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. Finbra, 2017.

Os municípios com mais de 5 milhões de habitantes são o Rio de Janeiro e São Paulo.

O panorama apresentado por Bremaeker (2017) não é promissor. Do lado das receitas próprias municipais, em linha com a série histórica que acompanha este indicador, os municípios com até 50 mil habitantes (89 % do total), na média, arrecadaram apenas 8,4 %. Aqueles com até 20 mil habitantes (70 % do total) arrecadam, na média, 5,7 % de impostos locais. Apenas os municípios com mais de 200 mil habitantes, que arrecadam 21,7 % em receitas próprias, superaram a média nacional de 19,7 %. Conforme Souza (2016), estudos empíricos mostram que no Nordeste, por exemplo, mais de 200 municípios não têm como expandir sua receita própria. Esses municípios carecem de atividade econômica e estão limitados pela pobreza de sua população. Nessa linha, os dados coletados por Bremaeker (2014) mostram que, em 2013, a receita *per capita* de mais de 5000 municípios variava de R\$1 a R\$12.

Quanto às transferências intergovernamentais, as perspectivas também não são muito promissoras: em média, os municípios dependem de 66 % dos recursos de outras esferas de governo. A dependência é muito alta para cidades com até 20.000 habitantes (87 %) e até 50.000 habitantes (82 %). Apenas aqueles com mais de 200 mil habitantes superam a média nacional quanto aos valores de transferências intergovernamentais (Bremaeker, 2018). Esta dependência dos governos locais de financiamento de outros níveis do governo levanta preocupações sobre a sustentabilidade do fornecimento e a expansão dos serviços sociais, bem como sobre a melhoria de sua qualidade (Souza, 2016).

Transferências federais representam a principal fonte de receita para os pequenos e médios municípios, ou seja, aqueles que abrigam os muito pobres e aqueles em áreas escassamente povoadas. Em municípios com uma população de até 5.000 habitantes, o FPM fornece 57,3 % de sua receita, enquanto as transferências estaduais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um imposto sobre o valor agregado, constituem a principal fonte de receita para os municípios em melhor situação econômica. A taxa de transferência é assegurada pela constituição: cada município recebe 3/4 do ICMS arrecadado dentro de seus limites e o governo estadual é livre para determinar o repasse para o 1/4 restante (Souza, 2016).

Conforme Firjan (2019), quase 35 % das prefeituras não geram receitas suficientes sequer para manter sua estrutura administrativa e quase 50 % dos municípios gastam mais de 54 % de sua renda com pessoal. A sustentabilidade fiscal, considerando a capacidade de manter essa trajetória desigual entre receitas e despesas, já era preocupante e deve ser aprofundada com a queda da receita provocada pela Covid-19 (Grin; Demarco; Teixeira, 2020).

A realidade financeira local, em linha com as informações acima apresentadas, é pouco alvissareira, considerando a participação relativa das receitas municipais por tamanho populacional. Na média,

as localidades recebem 66 % de seus ingressos de transferências intergovernamentais, mas esses números são inversamente proporcionais ao tamanho populacional. Chegam a 88 % naqueles com até 10 mil habitantes e 82 % no grupo dos até 50 mil habitantes que representam 90 % dos municípios brasileiros. Apenas aqueles com mais de 200 mil habitantes (154 cidades) arrecadam mais do que a média nacional das transferências (Bremaeker, 2017).

Por fim, importa observar a capacidade de investimento municipal em proporção ao total do orçamento gasto: quase metade dos municípios investiu menos de 5 % no ano de 2017 e 85 % investem até, no máximo, 10 % de seu orçamento (Grin; Fernandes, 2019). Em suma, há fortes sinais de limites nas capacidades de gestão financeira sustentável em nível municipal. O capítulo 3 analisa com mais profundidade a dimensão da gestão financeira das capacidades estatais municipais.

Consideradas as questões financeiras e de pessoas como dimensões centrais desse debate, quando inseridas em um contexto de descentralização de políticas para os municípios, ambas assumem relevância significativa. A ampliação do papel do município na prestação de diversos serviços e políticas públicas, seguida de redução do financiamento federal e das transferências intergovernamentais, é um tema de vital importância. Estes são os casos de saúde e assistência social, por exemplo. Por um lado, a descentralização fortaleceu os papéis municipais, por outro, os governos locais têm sofrido grande pressão para expandir os serviços públicos. Para tanto, precisam possuir capacidade financeira própria e contrapartes federais e estaduais para assumir essas responsabilidades, além de cumprir os tetos impostos pela LRF para despesas com pessoal.

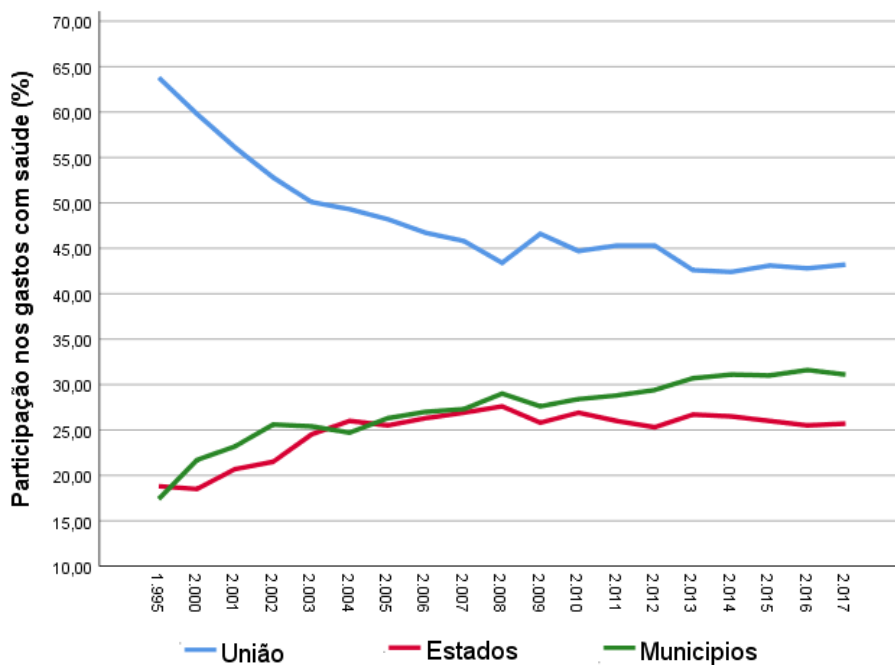
Tem havido um aumento constante nos gastos municipais com serviços sociais universais, sobretudo saúde. Desde 2000, quando os impactos das emendas constitucionais destinando receitas para saúde e educação fundamental começaram a ter efeito nas finanças locais, os governos locais se tornaram os principais provedores de serviços. Após



a Emenda Constitucional 29/2000 é notável a mudança no perfil de gastos com saúde por esfera de governo, tendo como ponto de inflexão sobretudo o período de 2000-2004 (Gráfico 6).

Os dados coletados por Bremaeker (2015) mostram que em 1972 os governos locais gastavam na educação, cultura e saúde 20,49% da receita própria, passando para 49,86% em 2012, um aumento de 2,43 vezes. Esse aumento, porém, teve um preço: os gastos com urbanização, por exemplo, diminuíram 1,95 vezes. No gráfico 7 observa-se a diferença entre o volume de recursos efetivamente recebido pelo FPM e o volume que seria virtualmente recebido, caso as regras do Fundef e Fundeb não tivessem sido implementadas.<sup>6</sup>

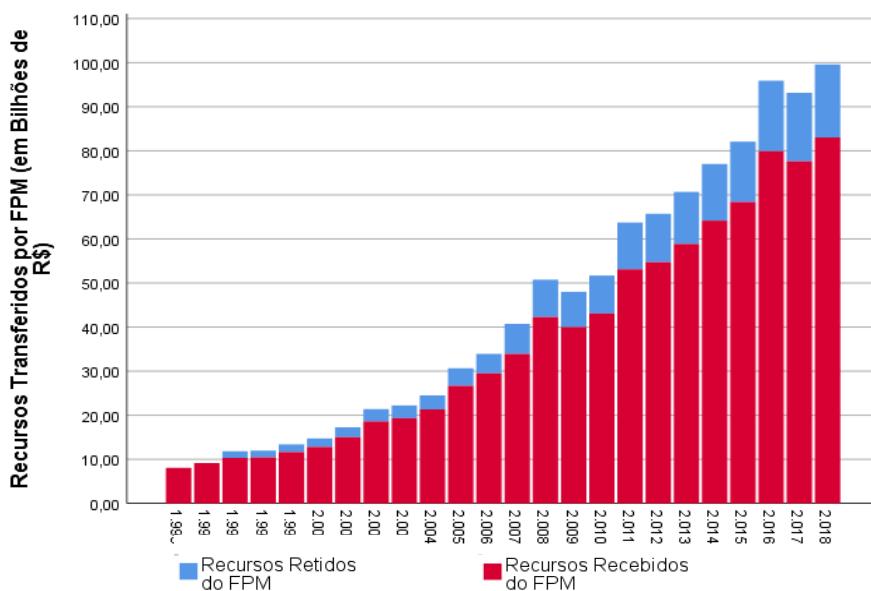
Gráfico 6 – Participação nos gastos com saúde por esfera de governo



Fonte: elaboração própria, dados do SIOPS.

6 Os valores não foram corrigidos pela inflação do período, pois busca-se apresentar o *gap* de recursos financeiros retidos nas transferências, o que representa o quanto o município deixou de ter disponível para gasto discricionário.

Gráfico 7 – Recursos retidos e recebidos do FPM no período 1995-2018



Fonte: elaboração própria, dados do Sisweb Tesouro Nacional.

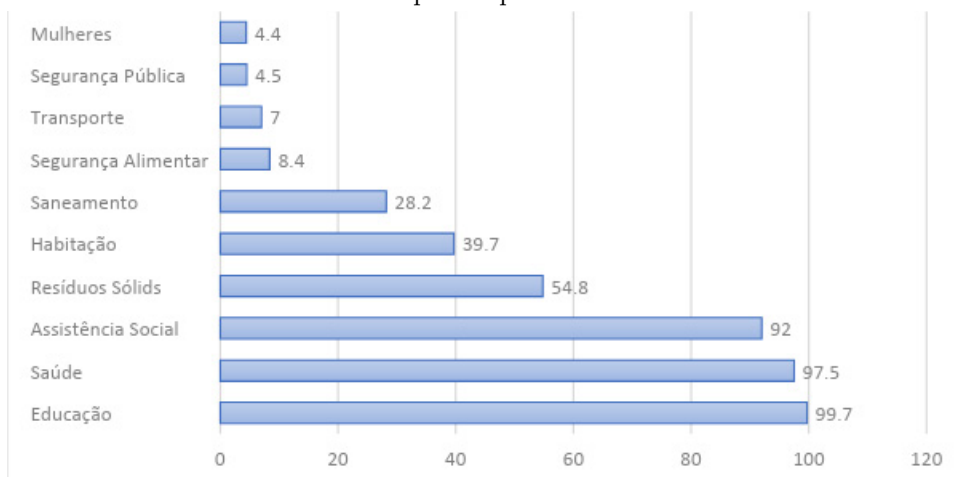
### 3.3 A dimensão do planejamento

Não há informação disponível quanto ao número de municípios que adotam processo de planejamento governamental. Uma forma de compensar essa lacuna é considerar a existência do planejamento setorial em algumas políticas públicas (Gráfico 8). Como pode ser visto, são poucas as áreas com cultura de planejamento mais difundida, como os casos da saúde e da assistência social. Mas há também um aspecto adicional: nessas políticas, ter planejamento é um dos critérios para o recebimento de transferências intergovernamentais federais, o que implica a existência de muito mais planos formais do que efetivamente coordenados por uma unidade de gestão.

Ressalvadas as políticas de bem-estar social, que possuem um expressivo processo de planejamento municipal, nas demais os números são menores. Áreas como habitação e resíduos sólidos ainda possuem um bom desempenho, o que também deve estar associado com estímulos federais por meio, respectivamente, do Programa Minha Casa Minha Vida no primeiro caso e o Plano Nacional de Resíduos

Sólidos no segundo caso. A mesma razão serve para compreender os resultados da educação, uma vez que existe legislação federal que exige que sejam elaborados planos municipais. Nas demais, onde a informação está disponível, os percentuais são muito baixos, mesmo onde há legislação federal, como o saneamento (dados de 2011).

Gráfico 8 – Porcentagem de municípios com planejamento setorial por política pública.



Fonte: MUNIC IBGE (2011; 2013, 2014 e 2017).

Nas áreas de transporte, meio ambiente e habitação os dados são de 2017, política para mulheres de 2013 e nas demais do ano de 2014.

Em educação as informações são de: <http://www.decolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/> (dados de 2017).

Verifica-se o poder de indução do governo federal nesta dimensão de capacidade estatal em nível municipal. A lógica do planejamento nos municípios é mais setorial e mais estimulada pela legislação federal do que sistêmica e como produto da própria autonomia municipal em termos administrativos e políticos. Em linha com os argumentos anteriormente desenvolvidos, há uma grande heterogeneidade de capacidades estatais não apenas em termos regionais ou de tipo de município. A realidade da gestão municipal também mostra que essa disparidade existe quando se comparam diferentes setores de políticas públicas. Os próximos capítulos deste livro discutirão a performance das capacidades estatais em várias dessas políticas para as quais há dados disponíveis sobre a realidade municipal.

## 4. Notas finais

Conforme Souza (2004), o Brasil é agora um país em que o governo federal é responsável pelo financiamento e administração de políticas pró-pobres e os governos locais são responsáveis por implementar políticas universais com recursos próprios, mas também com apoio financeiro dos governos federal e estaduais. Outros serviços locais, no entanto, como a urbanização, foram deixados em segundo plano (Souza, 2016).

Estes são exemplos de uma tendência contínua que pressiona a gestão municipal de duas formas. Os municípios vêm ampliando sua atuação como provedor de políticas públicas, sobretudo aquelas de cunho social, sem contrapartida suficiente de recursos financeiros e com gastos crescentes para manter a expansão de servidores públicos. Como será analisado neste livro, quanto às capacidades estatais dos municípios brasileiros, persistem hiatos profundos para responder aos desafios decorrentes da descentralização das políticas iniciada a partir de 1988. Em todas as áreas das administrações municipais existem lacunas significativas para qualificar a gestão. A heterogeneidade e a desigualdade das capacidades municipais indicam que a questão continua sendo central para a federação brasileira. Face às novas funções atribuídas aos municípios pela CF 88, e num contexto em que a descentralização dos poderes emanados da União só aumenta, assume importância a modernização das administrações municipais como um tema que afeta a cooperação federativa. Esta é uma conclusão essencial do estudo: quase 30 anos após a entrada em vigor do novo status constitucional municipal suas capacidades estatais continuam a apresentar insuficiências significativas para responder às responsabilidades assumidas após 1988.

Apesar desta realidade, os serviços sociais universais prestados por governos locais gozam de ampla cobertura política e social. O progresso social pode desacelerar se as condições macroeconômicas se deteriorarem, mas não há razão para acreditar que o país retornará

à sua trajetória de pobreza e carência de oportunidades e de serviços para os muito pobres. Além disso, também não há razão para acreditar que o papel desempenhado pelos governos locais como centro da provisão de políticas sociais universais será alterado (Souza, 2016), em linha com processos recentralizadores que têm ocorrido em federações como Argentina e México.

Contudo, considerando a descentralização e o aumento das atribuições para os municípios, o seu efeito na modernização das administrações municipais não foi pequeno e tampouco isento de consequências para o exercício de sua autonomia constitucional como ente federativo. Se a Federação brasileira optou por ampliar os poderes municipais no campo das políticas públicas, ao longo dos últimos trinta anos houve menos sucesso em incentivar a modernização da gestão municipal. Justificar que os municípios são autônomos e devem cuidar de sua própria organização institucional não é razoável, dadas as demandas que o desenho descentralizado da Federação vem lhes demandando desde 1988. Desenvolver capacidades estatais municipais é questão de crucial importância para a federação brasileira. Esta segue uma agenda em aberto, para o que se espera que os capítulos deste livro possam contribuir para ampliar o conhecimento sobre o tema.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, n.24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec; USP, 1998

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, v. XII, n. 4, p. 91-110, 2012.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J. *From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil*. In: SECOND INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 2, 2015. Milano: International Public Policy Association, 2015, p. 1-29.

AFFONSO, R. B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade, Revista de Economia da Unicamp*, v. 14, p. 127-152, 2000.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia Política*, n. 24, p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 31, v. 11, p. 141-166, 1996.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 3, p. 413 – 458, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado\\_EC%20108.pdf?](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/ConstituicaoTextoAtualizado_EC%20108.pdf?). Acesso em: 13 Out. 2020.

BREMAEKER, F. E. J. As Finanças municipais em 2017. *Observatório de Informações Municipais*. Disponível em: [http://www.oim.tmunipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/5692940D-FC44-AF79-776F3A069819DBC718102018043020.pdf&i=3126](http://www.oim.tmunipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/5692940D-FC44-AF79-776F3A069819DBC718102018043020.pdf&i=3126). Acesso em: 12 Jun. 2018.

BREMAEKER F. E. J. *A desconstrução do pacto federativo em 40 anos*. Disponível em: [http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/D94075FECC12-2DB0-0336A16BCB5AEF1027052015111441.pdf&i=2976](http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/D94075FECC12-2DB0-0336A16BCB5AEF1027052015111441.pdf&i=2976). Acesso em: 15 Dez. 2015.

BREMAEKER, F. *Receita orçamentária municipal e o valor per capita em 2013. 2014*. Disponível em: [http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/A203C595-CBB1-2995-CD19DD784A49B1B203122014095023.pdf&i=2687](http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/A203C595-CBB1-2995-CD19DD784A49B1B203122014095023.pdf&i=2687). Acesso em: 15 Dez. 2015.

CORBI, R.; PAPAIOANNOU, E.; SURICO, P. *Federal transfer multipliers. Quasi-experimental evidence from Brazil*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 20751. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w20751>. Acesso em: 15 Dez. 2015.

FERNANDES, M. S. *Fixação do número de vereadores pelos municípios*. Nota Técnica. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

FIRJAN. *Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019*. Rio de Janeiro: Firjan, 2019.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Presss, 1987.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. *In: HOCMAN, G.; FARIA, C. A. P. (ed.). Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 361-386, 2013.

GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. *In: CRAVACUORE, D. A.; CHACON, A. (ed.). El asociativismo intermunicipal en America Latina*. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana, 2016.

GRIN, E. J.; FERNANDES, G. A. L. Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. *In: GRIN, E. J. et al. (ed.). Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos - actualidad, brechas y perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 92-148, 2019.

Grin, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, p. 93-126, 2018.

GARCIA-GUADILLA, M. P.; PÉREZ, C. Decentralization and Clientelism: New Relationships and Old Practices. *Latin Americans Perspectives*, v. 29, n. 5, p. 90-109, 2002.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v.11, n. 2, p. 63-83, 1999.

LOSADA, P. R. Agenda nacional de apoio à gestão municipal. *In: XVIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 2013, Montevideo. *Documentos...* Montevideo: CLAD, 2013. p. 1-13.



LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. *In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 2008, Buenos Aires. *Documento...* Buenos Aires: CLAD. p. 1-15.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J. From decentralization to federative coordination: the recent path of intergovernmental relations in Brazil. *In: SECOND INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY*, 2015, Milano. *Anais...* Milano: International Public Policy Association, 2015. p. 1-29.

MARENCO, A.; STROHCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. *In: MARENCO, A. ; NOLL, M. I. (ed.). A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 49-64, 2018.

MELO, M. A. O município na federação brasileira e a questão da autonomia. *In: Centro de Estudos. Konrad-Adenauer-Stiftung. Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

PIRES, M. C. S. Autonomia municipal no Estado brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, v. 36, n. 142, p. 143-166, 1999.

PIRES, W. Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. *In: Cadernos Adenauer*, XVII, n. 3. Janeiro, p. 125-146, 2016,

RESENDE, A. J. C. Autonomia Municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 10, n. 15, p. 7-42, 2008.

SILVA, A. C. Estado federal e poder municipal. *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial*, v. 6, n. 2, p. 351-378, 2009.

SOUZA, C. M. Local Governments in Brazil: are they the hub of the Brazilian "Welfare State"? In: SADIOGLU, A; DEDE, K. (ed.). *Comparative studies and regionally-focused cases examining local Governments*. Hershey: IGI Global, p. 280-295, 2016.

SOUZA, C. M. *Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. London: Macmillan, 1997.

SOUZA, C. M. Brazil: The prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 32, n. 2, p. 23-48, 2002.

SOUZA, C. M. Governos locais e gestão de políticas sociais universais *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, pp.27-41, 2004.

TULCHIN, J. S. Decentralization and its discontents. *Latin American Research Review*, v. 47, n° 2, p. 191-199, 2012.

VELOSO, J. F.A. *et al. Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília, IPEA, 2011.

WILSON, R. H *et al. Governance in the Americas: decentralization, democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico, and the US.*, Local: University of Notre Dame Press, 2009.

## **Sítios consultados**

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). *Projeções da população*. Disponível em: [www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads](http://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=downloads). Acesso em: 20 Jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). *Divisão territorial brasileira*. Disponível em: [ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/estrutura\\_territorial/divisao\\_territorial](ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/divisao_territorial). Acesso em: 20 Nov . 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais - ESTADIC*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html?edicao=16771&t=sobre>. Acesso em: 15 Nov. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). *Atlas do Estado Brasileiro: uma Análise Multidimensional da Burocracia Pública Brasileira em Duas Décadas (1995-2016)*, [http://www.IPEA.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34501&Itemid=432](http://www.IPEA.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34501&Itemid=432), 12-01-2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (Brasil). *DataSocial. CensoSuas 2016*, <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>, Acesso em 17-12- 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios*, <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>, 07-01-2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. FINBRA - Finanças do Brasil - *Dados Contábeis dos Municípios*, <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>, 03-02-2019.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO DE SAÚDE. Disponível em: <http://datasus1.saude.gov.br/sistemas-e-aplicativos/financeiros/siops>. Acesso 02 Nov. 2020.

Bloco II

# CAPACIDADES TÉCNICO- ADMINISTRATIVAS

Capítulo 3

## **Finanças públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros**

*Alexandre Sobreira Cialdini, José Roberto Afonso, Sidney dos Santos Saraiva Leão*

Capítulo 4

## **Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros**

*Luciana Pazini Papi, Rafael Barbosa de Aguiar, Luciana Leite Lima, Lizandro Lui*

Capítulo 5

## **Gestão de pessoas em nível municipal**

*Sandro Trescastro Bergue*

Capítulo 6

## **Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos municípios brasileiros**

*Manuella Maia Ribeiro, Javiera F. Medina Macaya, Isabela Bertolini Coelho*

CAPÍTULO

# 3

## FINANÇAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS DOS MUNICÍPIOS

**ALEXANDRE SOBREIRA CIALDINI**

Auditor fiscal Sefaz/Ceará, Secretário de Finanças do Município do Eusébio (CE)

**JOSÉ ROBERTO AFONSO**

Professor do doutorado em Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público e investigador do Centro de Administração Pública da Universidade de Lisboa

**SIDNEY DOS SANTOS SARAIVA LEÃO**

Auditor fiscal Sefaz/Ceará, Secretário executivo de Finanças do Município do Eusébio (CE)

A gestão municipal vem se tornando um tema central na formulação e na execução das políticas públicas brasileiras, mesmo antes da edição da Constituição de 1988. Esta inovou, de direito, ao elevar o município ao nível de membro que forma a Federação Brasileira e, de fato, ao ampliar competências tributárias exclusivas municipais e participação nos impostos federais e estaduais de modo a expandir sua receita disponível. Em consequência, mesmo sem devido planejamento, foram municipalizadas despesas e responsabilidades, sobretudo de serviços sociais universais.

Das definições legais para o exercício da administração pública no Brasil, o termo gestão local, como bem explorado por Grin e Abrucio (2019), assume um caráter multidimensional. Abridadas neste termos estão questões como a descentralização intramunicipal, governança interfederativa com os Estados matrizes, estados e regiões circunvizinhas, cooperação setorial e multisetorial nos seus diversos formatos e as relações de governança multinível entre municípios dentro do próprio estado ou no contexto regional.

O objetivo deste trabalho é avaliar os efeitos recentes das finanças municipais, diante um contexto em que se faz necessário reavaliar o modelo federativo brasileiro. Nesse cenário, sem perda de sua autonomia municipal adquirida, mas incorporando eficiência na aplicação dos recursos para melhorar o padrão das políticas públicas, e visando aprimorar o processo de cooperação entre territórios, políticas e programas que fortaleçam a cidadania fiscal, o tema da capacidade estatal se apresenta como relevante.

O trabalho está estruturado em duas partes. A primeira trata de localizar a análise das finanças municipais, considerando os agrupamentos (*cluster analysis*). Este instrumental estatístico possibilita separar ou classificar objetos observados em um grupo ou em número específico de subgrupos ou conglomerados (*clusters*) mutuamente exclusivos. Desse modo, os subgrupos formados possuem características de grande similaridade interna e grande dissimilaridade externa.

A segunda parte traz a análise dos municípios, considerando o período vigente da pandemia da Covid-19, os efeitos reativos que culminaram com a publicação da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que interferiu nas relações fiscais intergovernamentais, na capacidade estatal de enfrentamento da pandemia. Esta lei gerou impactos financeiros heterogêneos nos municípios, indicando a necessidade de adaptação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e uma completa revisão do modelo de federalismo fiscal brasileiro. Visando prover a análise comparativa das finanças municipais, utilizou-se também de informações obtidas pela concentração simples de variáveis municipais em relação aos seus estados. Foram gerados mapas de concentração com variação de intensidade de cor de modo a viabilizar extrair conclusões mais visuais.

## **1. A política pública e as finanças municipais no desenho federativo e os papéis atribuídos aos municípios**

As estimativas do IBGE da população residente nos 5.570 municípios brasileiros indicavam 211,8 milhões de habitantes em 2020 (crescimento de 0,77 % em relação a 2019) (IBGE 2020). Foram criados 1179 municípios (acrécimo de 30 %) desde a Constituição de 1988 na esteira do incremento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com fórmula de rateio que adotava um alto piso de habitantes. Entre 1991 e 2000 foram emancipados 1.016 (18 %). Depois que foram congelados a cota de cada estado no FPM e mudaram critérios constitucionais para sua criação, entre 2000 e 2007 surgiram apenas 57 novos (1 %); e mais 63 municípios no último decênio. A evolução da população e a migração entre municípios de pequeno para de médio e grande portes provoca impactos significativos nas finanças locais e aprofundamento nas desigualdades e redistribuição de recursos. Esta é a realidade, de forma especial, nas áreas de educação e saúde, onde os recursos são vinculados à Receita Líquida e Transferida (RLIT) destes municípios.

A RLIT é formada pelas seguintes fontes de receita:

1. Para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino art. 212, da constituição federal:

1.1 Receita Tributária Própria: IPTU; ISS; ITBI; Dívida Ativa de Impostos; Juros, Multas e Atualização Monetária de Impostos e Dívida Ativa.

1.2 Transferências Federal: FPM; Quota parte do IPI; Cota-parte ITR; Cota-parte IOF s/Ouro; Desoneração ICMS (LC 87/96); IRRF.

1.3 Transferências Estadual: Quota parte do IPVA; Quota parte do ICMS.

1.4 Total dos Impostos e Transferências (1.1+1.2+1.3); Valor a aplicar (art. 212, CF/88): Complementação do Fundeb.

2. Para aplicação nas ações e serviços públicos de saúde Art. 77, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

2.1 Receita Tributária Própria: IPTU; ISS; ITBI; Dívida Ativa de Impostos; Juros, Multas e Atualização Monetária de Impostos e Dívida Ativa.

2.2 Transferências Federal: FPM; Quota parte do ITR; Quota parte do IPI.

Cota-parte IOF s/Ouro; IRRF.

2.3 Transferências Estadual: Quota parte do IPVA; Quota parte do ICMS.

Lei Complementar nº 87/96.

2.4 Total dos Impostos e Transferências (2.1+2.2+2.3)

Valor a aplicar (art. 77, III, ADCT), 15 % do total dos Impostos e Transferências.



O conceito de Receita Líquida e Transferida (RLIT) é importante para o acompanhamento da gestão municipal, essencialmente no que concerne à base de cálculo para saúde e educação. Também é importante o cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), previsto na Lei Complementar nº 101/2000, que serve de parâmetro para a despesa de pessoal, a dívida pública e as operações de crédito contratada. O cálculo da RLIT desconsidera a sazonalidade da média móvel prevista no cálculo da RCL realizada nos últimos doze meses, o que a coloca como denominador da LRF e parametriza o cálculo da Despesa de Pessoal e se refere ao somatório das Receitas Correntes.

O FPM é a segunda maior fonte de receita dos municípios brasileiros e, disparadamente, a primeira fonte para os municípios com população inferior a dez mil habitantes, e este Fundo integra as bases da RLIT e RCL. Como principal componente da RCL dos Municípios de pequeno porte, esta receita influenciou, sobremaneira, a criação de novos e pequenos municípios.

A competência tributária municipal e a vinculação das gestões locais com os modelos de transferências de receitas trouxeram, a partir da Constituição de 1988, um conjunto de políticas públicas condicionantes da capacidade estatal dos municípios previstas no Artigo 30 e que são sintetizados a seguir:

- Legislar sobre assuntos de interesse local.
- Suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber.
- Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual.
- Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.
- Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental.

- Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.
- Promover: no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

## 2. A trajetória recente das Finanças Públicas Municipais

Ao analisar uma base de dados, um dos principais desafios é resumir a informação coletada. Em muitos casos, devido ao grande número de observações, pode ser de interesse criar grupos. Dentro de cada grupo os elementos devem ser semelhantes entre si e diferentes dos elementos dentro dos outros grupos, por isso optou-se em trabalhar com a análise de *clusters*. Nesse estudo, empregou-se análise multivariada e agregação em quatro *clusters*, composto por treze variáveis e indicadores (medem condições que impactam na performance fiscal dos municípios), resultando na Tabela 1.

Em relação aos índices Firjan, segundo descrição em sua metodologia,<sup>1</sup> seguem a classificação de acordo com o resultado:

**Gestão de Excelência (>0,8); Boa Gestão (entre 0,6 e 0,8); Gestão em Dificuldade (entre 0,4, e 0,6) e Gestão Crítica (inferior a 0,4).**

Segue análise visual, em cores diferenciadas, segundo os valores principais de cada variável e *cluster*, na Tabela 2.

---

1 Autonomia (capacidade de financiar a estrutura administrativa); Gasto com Pessoal (gasto com pagamento de pessoal em relação ao total da Receita Corrente Líquida); Liquidez (cumprimento das obrigações financeiras); Investimentos (mede a parcela da receita total destinada aos investimentos).

Tabela 1 – *Clusterização* de 13 variáveis municipais em 4 agrupamentos - Finanças.

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster1	Cluster2	Cluster3	Cluster4
1. Cadastro imobiliário informatizado	2015	MUNIC	0 - não 1 - sim	1,00	1,00	1,00	0,47
2. Planta genérica de valores informatizada	2015	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,79	0,83	0,81	0,41
3. Cadastro de ISSQN informatizado	2015	MUNIC	0 - não 1 - sim	1,00	1,00	0,99	0,27
4. Cobrança de taxa	2015	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,94	0,99	0,94	0,91
5. Autonomia	2018	IFGF	0-1	0,15	0,80	0,46	0,26
6. Gasto com Pessoal	2018	IFGF	0-1	0,23	0,61	0,59	0,39
7. Investimento	2018	IFGF	0-1	0,39	0,63	0,69	0,52
8. Liquidez	2018	IFGF	0-1	0,40	0,37	0,78	0,49
9. Despesas <i>per capita</i>	2018	Finbra/ Siconfi	Em R\$10.000,00	0,25	0,31	0,49	0,32
10. População 2018	2018	MUNIC	Contínua em 100.000	0,25	0,91	0,11	0,15
11. PIB <i>per capita</i>	2016	IBGE	Em R\$100.000,00	0,14	0,32	0,32	0,18
12. Receitas correntes <i>per capita</i>	2018	Finbra/ Siconfi	Em R\$10.000,00	0,30	0,39	0,62	0,40
13. IDH Municipal	2010	PNUD	0-1	0,63	0,72	0,69	0,64
<b>Tamanho do Cluster</b>				<b>1411</b>	<b>1457</b>	<b>888</b>	<b>427</b>
<b>Tamanho da Amostra</b>				<b>4183</b>			

Fonte: Firjan, IBGE. Cálculo dos autores.

Tabela 2 – *Clusterização* com destaque de tom de cinza.

	Variável	Cluster1	Cluster2	Cluster3	Cluster4
1	Cadastro imobiliário informatizado	1,00	1,00	1,00	0,47
2	Planta genérica de valores informatizada	0,79	0,83	0,81	0,41
3	Cadastro de ISSQN informatizado	1,00	1,00	0,99	0,27
4	Cobrança de taxa	0,94	0,99	0,94	0,91
5	Autonomia	0,15	0,80	0,46	0,26
6	Gasto com Pessoal	0,23	0,61	0,59	0,39
7	Investimento	0,39	0,63	0,69	0,52
8	Liquidez	0,40	0,37	0,78	0,49
9	Despesas <i>per capita</i>	0,25	0,31	0,49	0,32
10	População 2018	0,25	0,91	0,11	0,15
11	PIB <i>per capita</i>	0,135	0,319	0,317	0,181
12	Receitas correntes <i>per capita</i>	0,30	0,39	0,62	0,40
13	IDH Municipal	0,63	0,72	0,69	0,64
	<b>Tamanho do Cluster</b>	<b>1411</b>	<b>1457</b>	<b>888</b>	<b>427</b>
	<b>% Tamanho do Cluster</b>	<b>33,73 %</b>	<b>34,83 %</b>	<b>21,23 %</b>	<b>10,21 %</b>
	<b>% População 2018</b>	<b>17,52 %</b>	<b>63,86 %</b>	<b>8,04 %</b>	<b>10,58 %</b>
	<b>Tamanho da Amostra</b>	<b>4183</b>			

Fonte: Firjan e IBGE. Cálculo dos autores

## CLUSTER 1

O *cluster* 1 agrega 33,74 % do tamanho da amostra (municípios) e 17,52 % da população. Apresenta os piores: IDH municipal; índice de investimento; PIB *per capita* (este corresponde a apenas 42,32 % do

valor do melhor *per capita* - *cluster 2*); índice de autonomia (o *cluster 2* possui 5,5 vezes maior valor no índice de autonomia) e isso atinge diretamente a capacidade de se sustentarem, situação classificada como crítica (metodologia Firjan).

Nesse grupo de municípios, demonstra-se grande deficiência para incorporar melhoria na capacidade estatal, pois tendem a ter poucos recursos, o que amplia sua dependência dos níveis superiores de governo. Todavia, abre-se a necessidade destes municípios se viabilizarem, a partir da coordenação de um “núcleo” central de governo, onde as capacidades estatais precisam ser fortalecidas quantitativamente e qualitativamente, no contexto técnico e administrativo (Gerring, 1999). Estes municípios que precisariam reavaliar seu modelo de administração e territorialidade, pois são praticamente inviáveis quando se analisam suas condições isoladamente. Todavia, podem atingir outros patamares de resultado quando pensados em soluções interfederativas, com serviços básicos consorciados.

## **CLUSTER 2**

Os municípios agregados neste *cluster* são aqueles que respondem pela maior parte da população da amostra. Concentram mais de 60 % (aproximadamente 90 milhões de pessoas) da população da amostra (142 milhões de pessoas), indicando que são áreas populosas, formada por capitais e grandes cidades metropolitanas. Esse *cluster* apresenta característica positiva com ótimos indicadores de cadastro imobiliário informatizado, planta genérica de valores informatizada, cadastro ISSQN informatizado, ótima gestão na cobrança de taxas. Apresenta melhor índice de autonomia entre os *clusters*, como também possui a receita *per capita* mais elevado e melhor IDH Municipal, além da melhor gestão de gastos com pessoal.

Entretanto, este *cluster* possui o menor índice de liquidez e baixo índice de receitas correntes, o que vai ao encontro do problema de endividamento dos municípios brasileiros. Vale ressaltar que este grupo não possui o maior índice de despesa *per capital* e nem o maior

índice de investimento, o que indica um orçamento excessivamente comprometido por despesas obrigatórias, em regra, despesas vinculadas como às com saúde e educação.

### **CLUSTER 3**

Este *cluster* contém os municípios que tiveram melhor trajetória da receita corrente *per capita*, combinado com melhor liquidez, o que lhes proporcione capacidade municipal para obter os melhores resultados nos investimentos. Tal fato exemplifica os efeitos de duas legislações: a LRF e a Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, que ampliou a base tributária do ISS e possibilitou a implantação da nota fiscal eletrônica nos municípios brasileiros. Conforme (Afonso *et al.* 2017), a receita *per capita* subiu por doze anos consecutivos até atingir R\$ 104,85 em 2012 e arrefeceu em 2013 e 2014, considerando a crise econômica e política iniciada nesse período.

Destacam-se os melhores índices de investimento e liquidez no *cluster 3* e com o segundo melhor IDH municipal entre os agrupamentos, o que possibilita correlacioná-los com as maiores receitas correntes *per capita* e maiores despesas *per capita*. Entretanto representa apenas 21,23 % da amostra dos municípios e 8,04 % da população. Destacam-se como positivos o cadastro imobiliário informatizado e um índice de cadastro do ISSQN informatizado próximo do máximo (0,99). Vale destacar a diferença do índice de receitas correntes *per capita* entre este *cluster 3* e os demais: neste é de 0,62, enquanto no *cluster 4* é de 0,40, no *cluster 2* de 0,39 e no *cluster 1* de apenas 0,30, mostrando uma grande disparidade nesta variável.

Os municípios dos *clusters 2* e *3*, por suas condições diferenciadas ante ao *cluster 1* e *4*, podem ser catalisadores para celebração de termos de cooperação e convênios, como também de modelos de gestão consorciada e mais eficiente.

### **CLUSTER 4**

O *cluster 4* agrega 10,21 % dos municípios da amostra e abrange 10,58 % da população, mas apresenta a pior receita *per*

*capita*. É significativamente inferior aos demais, porém a despesa *per capita* é a segunda maior entre os *clusters*. Também pontua em valores muito aquém dos demais *clusters* nas variáveis: Cadastro Imobiliário, Planta Genérica de Valores informatizado é de apenas 0,27, índice de cadastro de ISSQN informatizado, cobrança de taxa. Em resumo, pontua menor em 5 dos 13 indicadores apurados e apresenta o segundo pior índice de autonomia. Contudo, o IDH Municipal está em nível próximo ao apurado no *cluster* 1, que possui o pior índice de autonomia. Aqui é possível inferir que a informatização implica diretamente na qualidade do *per capita* da receita e que existe forte influência do índice de autonomia com o IDH Municipal.

Apesar da clara evolução, no que concerne acerca das boas práticas na gestão de recursos públicos proporcionada pela LRF, o seu impacto se deu de forma diferenciada nos entes participantes da federação. Nessa linha, dentre outros fatores, é possível que as capacidades estatais disponíveis tenham vinculação com a performance fiscal dos municípios. Pode também ser que instrumentos previstos na LRF não foram implementados, como a criação de um Conselho de Gestão Fiscal, o que permitiria maior participação de governos estaduais e prefeituras na normatização de aspectos fiscais. Por meio deste Conselho poderiam existir imposição para limites de endividamento da União, como já ocorre com Estados e municípios, a revisão periódica dos limites de gasto com pessoal e endividamento e o desenvolvimento de modelos que estimulassem ações coletivas institucionais e a cooperação Inter federativa.

Assim, nos *clusters* 2 e 3, por exemplo, estão concentrados os municípios com o menor comprometimento do orçamento com gastos de pessoal e, conseqüentemente, maior o espaço de manobra para a prefeitura executar políticas públicas, inclusive de investimentos.

As cidades que têm maior capacidade estatal são mais robustas e, conseqüentemente, apresentam maior nível de gastos com pessoal, sendo mais avançadas economicamente (capitais e cidades de regiões metropolitanas). E são exatamente estas localidades que estão mais

suscetíveis às oscilações de receita, quando da queda do desempenho econômico, haja vista a diminuição da arrecadação do ISSQN e da transferência da Cota-Parte do ICMS.

### **3. Análise particionada da distribuição aos Municípios do auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores Firjan**

A partir dos valores de distribuição de R\$23Bi, como auxílio financeiro oriundo da LC-173/20,<sup>2</sup> aos 5569 municípios brasileiros, em conjunto com outras variáveis dos respectivos municípios, foi possível elaborar um outro processo de agregação, também em *clusters*, conforme resultado demonstrado na Tabela 3, também foram formuladas tabelas de distribuição da quantidade e de percentual de municípios por região por *cluster*, ver tabelas 4 a 6, (adiante intercaladas), as quais serão utilizadas para ilustrar e apoiar às análises abaixo:

#### ***Cluster 1* (auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores Firjan)**

Este *cluster* ficou caracterizado por agrupar municípios com nível de excelência na gestão autonomia, boa gestão da liquidez, mas com dificuldade tanto na gestão de pessoal e de investimentos. Agrega a segunda maior parcela da população, 50mi de pessoas (23,8 % do total) e, também, agrega 1369 municípios (24,6 % do total), é um grupo que mantém sua estrutura administrativa com recursos próprios, mas, contraditoriamente recebeu o maior *per capita*<sup>3</sup> (R\$120,6), explicado por ter recebido 26,4 % do total do auxílio aos municípios pela LC-173/20, 2,6 % maior que a proporcionalidade populacional. É formado por 47,6 % de cidades do Sul do país e 33 % do Sudeste, 11,4 % do Centro-Oeste e apenas 7,9 % somados Norte e Nordeste. Foi o *cluster* mais beneficiado em termos de valor total do auxílio municipal.

2 Os dados dos valores e datas das transferências do auxílio de que trata a LC-173/20 foram obtidos do Governo Federal, através de sua página eletrônica: <https://sisweb.tesouro.gov.br>

3 *Per capita*, neste capítulo é relação do valor do auxílio municipal e a população do(s) município(s)



## Cluster 2 (auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores FIRJAN)

A partição dos valores do auxílio municipal da LC-173/20, foi concentrada neste *cluster*2, dos R\$23Bi, R\$11,32Bi foram para 16,4 % dos 5569 municípios, significa que 49,2 % do auxílio

Tabela 3 - A LC 173/2020 *clusterizada*

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Total LC 173-20- Auxílio aos Municípios R\$ (em Mi)	out/20	Lei Nº 173/20	0 a 1.372,26	6.074	11.315	2.173	3.432
população Contínua (em mil)	jul./20	IBGE	0,776 a 12,325	50.352	102.855	24.968	3.577
Autonomia	2018	IFGF	0-1	0,9674	0,7228	0,0000	0,0000
Gastos c/ Pessoal	2018	IFGF	0-1	0,5334	0,4424	0,2201	0,2915
Liquidez	2018	IFGF	0-1	0,6379	0,5699	0,0000	0,6471
Investimentos	2018	IFGF	0-1	0,5513	0,1973	0,3699	0,3819
<b>Tamanho do Cluster</b>				<b>2033</b>	<b>1544</b>	<b>1482</b>	<b>510</b>
				<b>37 %</b>	<b>28 %</b>	<b>27 %</b>	<b>9 %</b>
<b>Tamanho da Amostra</b>					<b>5569</b>		

Fonte: autoria própria a partir de dados primários do IFGF, IBGE .

municipal foram para cidades que apresentam situação boa gestão nos indicadores de autonomia, mas com dificuldade na gestão gasto com pessoal e na de liquidez, no quesito gestão de investimento,<sup>4</sup> estão centrados numa gestão crítica. Obteve o segundo maior *per capita* (R\$110,0), tendo recebido proporcionalmente 0,6 % acima da população estimada para julho/20 pelo IBGE. É composto por 49,6 % de cidades do Sul do país e 27,7 % do Sudeste, 9,5 % do Centro-Oeste e apenas 13,2 % somados Norte e Nordeste.

<sup>4</sup> (pelo Firjan significa a parcela da receita total municipal que foi destinada ao investimento).

### Cluster 3 (auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores Firjan)

Pela análise do *cluster* 3, R\$2,17Bi (22,4 %) do auxílio municipal destinaram-se àqueles com piores indicadores entre os *clusters*, todos com gestão crítica da autonomia, do gasto com pessoal, da liquidez e dos investimentos, concentra 20,2 % dos municípios brasileiros. Este grupo possui baixa capacidade de se sustentar, baixa parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos e, gastam mais de 54 % das receitas para pagamento com pessoal, além de terem terminado o ano de 2018 sem dinheiro em caixa para honrar os compromissos. Este grupo recebeu 2,3 % a menos proporcionalmente à população, confirmado pelo pior *per capita* (R\$ 87,00) entre os *clusters*. A maioria formada por municípios do Nordeste (47,3 %).

### Cluster 4 (auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores Firjan)

No *cluster* 4, estão 2164 municípios, representando 38,9 % das cidades brasileiras, agrupa o maior número de municípios e, apresenta,

Tabela 4 - Resumo qualificado por *clusters*.

	<i>Cluster</i> 1	<i>Cluster</i> 2	<i>Cluster</i> 3	<i>Cluster</i> 4
Valor auxílio LC 173/20 em R\$ bilhões.	6,07	11,32	2,17	3,43
Valor <i>Per Capita</i> R\$ 1,00	120,6	110,0	87,0	102,2
Autonomia	Excelência	Boa Gestão	Crítica	Crítica
Gastos com Pessoal	Dificuldade	Dificuldade	Crítica	Crítica
Liquidez	Boa Gestão	Dificuldade	Crítica	Boa Gestão
Investimentos	Dificuldade	Crítica	Crítica	Crítica
% de municípios	25 %	16 %	20 %	39 %
% do Auxílio	26,4 %	49,2 %	9,5 %	14,9 %
% população	23,8 %	48,6 %	11,8 %	15,9 %

Fonte: autoria própria a partir de dados primários do IFGF, IBGE .

três indicadores de gestão fiscal com avaliação crítica (autonomia, gasto com pessoal e investimentos), apesar disso, possui boa gestão de liquidez. Aqui estão 15,9 % da população total, tendo recebido apenas R\$ 3,43Bi do auxílio municipal da LC-172/20, recebeu 1 % a menos em proporção ao total de sua população. Os municípios presentes neste grupo obtiveram o segundo menor *per capita* dentre os *clusters*, no valor de R\$102,2. São maioria do Nordeste (51,7 %).

Conclui-se, portanto, que o auxílio municipal da LC-173/20, seguiu uma lógica não estabilizadora da situação dos municípios. Em ambos os *clusters* 3 e 4, predominam municípios situados no Nordeste, tendo recebido *per capita* proporcionalmente inferior à população. A soma dos municípios nos dois *clusters* alcança 3.288 municípios (59 % do total de municípios), alberga 27,6 % da população e recebeu apenas 24,4 % do total do auxílio municipal, somando uma média de R\$ 95,74 *per capita* (maioria com municípios do Norte e Nordeste), enquanto os *clusters* 1 e *cluster* 2, obtêm-se uma média de R\$ 113,50 *per capita* (maioria municípios do Sul, Sudeste e do Centro-Oeste), representando um *per capita* 18,5 % superior aos demais *clusters* 3 e *cluster* 4.

Tabela 5 - % de Município, *cluster* e Região

Região	Cluster x quantidade de municípios				Total	Cluster x % de municípios			
	1	2	3	4		1	2	3	4
<b>N</b>	58	29	113	250	<b>450</b>	4,2 %	3,2 %	10,1 %	11,6 %
<b>NE</b>	51	91	532	1119	<b>1.793</b>	3,7 %	10,0 %	47,3 %	51,7 %
<b>CO</b>	156	87	67	157	<b>467</b>	11,4 %	9,5 %	6,0 %	7,3 %
<b>S</b>	652	253	60	226	<b>1.191</b>	47,6 %	27,7 %	5,3 %	10,4 %
<b>SE</b>	452	452	352	412	<b>1.668</b>	33,0 %	49,6 %	31,3 %	19,0 %
Total	<b>1369</b>	<b>912</b>	<b>1124</b>	<b>2164</b>	<b>5.569</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados primários do IFGF, IBGE.

#### 4. Análise particionada da distribuição aos Municípios do auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores de receitas

Houve significativo crescimento no número de municípios brasileiros após a constituição de 1988, que passou de pouco menos de 4.000 para os atuais 5.570. Entretanto, essa descentralização administrativa e política, como mostrado nas análises anteriores, resultou em 2018 em um país com municípios em sua maioria com baixos indicadores na gestão de pessoal e de investimento, como também no quesito liquidez. Representando um quadro que pode ser considerado grave, já que significa risco de desequilíbrio fiscal que antecederam à pandemia.

A distribuição dos valores aos municípios, objeto da LC 173/2020, demonstra que o governo central careceu de estudos mais aprofundados e medidas de liderança centralizada para atrelar os desembolsos à sua eficiência na aplicação, pois não foram fixadas metas diretamente relacionadas ao combate à Covid-19, não propôs a realização de ações coletivas municipais, nem estímulo à formação de consórcios públicos intermunicipais num modelo de ganho em escala, esforços e homogeneidade nas aquisições e, nem dos municípios com governos estaduais e com a própria União.

A análise *clusterizada* mostra 37 %, ou seja, uma quantidade de 2054 municípios com índices de liquidez em nível crítico. Este número supera em cerca de 30 % nas novas municipalidades criadas após 1988.

O auxílio aos municípios, oriundos da citada LC 173/2020, completamente descolado da análise de gestão da liquidez, poderá agravar a situação fiscal em municípios que não conseguem manter sua estrutura administrativa, quanto mais para honrar os compromissos junto aos fornecedores, em especial àqueles que fazem parte da rede da economia local.

Um indicador sintomático da possibilidade de a crise dos municípios ser agravada em 2021 foi obtido mediante análise da

execução orçamentária da despesa em uma amostra obtida da Firjan de 4485 municípios. Sem considerar a despesa intraorçamentária, observa-se um aumento do orçamento inicial de R\$ 694,98 bilhões para R\$725,692 bilhões, atualizado até agosto de 2020, o que representa uma elevação de R\$57,72 bilhões (+8,31 %). 87,9 % dos municípios da amostra suplementaram seus orçamentos, 8,4 % mantiveram o valor do orçamento inicial, enquanto apenas 3,7 % reduziram o orçamento 2020.

Destes valores R\$ 498,41 bilhões foram empenhados, ou seja 66 % do orçamento atual, revelando que a pandemia resultou em maiores recursos para a maioria dos municípios, quando considerado o incremento orçamentário. A ampliação dos gastos públicos municipais contrasta com a suspensão ou redução de despesas dos contratos de terceirização, de fornecimento de material, redução de carga horária, suspensão de progressões e promoções, pagamento de horas extras e até mesmo pagamento de férias.

O auxílio da Covid-19 em municípios com gestão grave de liquidez oportuniza priorizar compra de produtos e contratação de serviços públicos, no âmbito de sua capacidade estatal. Estas aquisições buscam suprir necessidades e impulsionar o desenvolvimento local ao retroalimentar a captação de recursos mediante arrecadação própria<sup>5</sup> e, terem a possibilidade de ampliarem sua capacidade de investimento, para além da manutenção dos serviços públicos, as cidades podem colaborar para mitigar o fechamento de postos de trabalho. Podem atuar na manutenção da renda mediante estímulo a pequenos produtores e evitar a desmobilização dos meios de produção e demissão dos empregados.

De fato, o auxílio financeiro da LC 173-2020, quando comparado com as variáveis: Valor Recebido pelo município (em 2020), População, Receitas Totais, Receitas Correntes, Receitas de Capital e

---

5 Ressalte-se que o aparente crescimento da saúde orçamentária municipal em 2020 carece de acompanhamento até o final da pandemia para que se estabeleça melhor relação de causalidade e seus efeitos.

Receitas Próprias<sup>6</sup> mediante aplicação, novamente da metodologia de *clusterização*, obtêm-se uma melhor proporcionalidade entre os valores da LC-173/20 com a população de cada *cluster*,<sup>7</sup> mas não mantêm proporcionalidade às suas receitas próprias e nem às suas receitas totais, conforme pode ser comprovado pelas tabelas 6, 7 e 8 (intercaladas adiante), as quais serão referências para as análises individualizadas que seguem adiante:

Tabela 6 - % da *Clusterização* das transferências aos municípios pela LC 173/2020 e suas as receitas em 2019

	<i>Cluster1</i>	<i>Cluster2</i>	<i>Cluster3</i>	<i>Cluster4</i>
<b>Total LC 173-20- Auxílio aos Municípios</b>	45,0 %	16,9 %	27,8 %	10,3 %
Total população	45,8 %	16,7 %	27,3 %	10,2 %
Relação Valor LC com valor da Receita Própria	10,1 %	56,0 %	28,3 %	78,4 %
Relação Valor LC com valor da Receita Total	2,9 %	3,4 %	3,4 %	2,7 %

Fonte: autoria própria a partir de dados primários do IFGF, IBGE, IPEA.

### ***Cluster 1* (auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores de receitas)**

Pela Tabela 7 verifica-se que este *cluster 1* abrange apenas 2,7 % dos municípios da amostra, todavia correspondem a 45,8 % da

<sup>6</sup> (as receitas estão medidas a preços de maio de 2020 deflacionados pelo IPCA) – Fonte: IPEA.

<sup>7</sup> (ver, a propósito, Table 7 - *Clusterização* das receitas da LC-173-2020 e as dos municípios 2019),

população, tendo recebido e 45,0 % do total do auxílio (R\$10,3Bi), este *cluster* é marcado disparadamente pela melhor receita própria (respondem por 75,9 % do total de receitas próprias em 2019) e 47,7 % do somatório das receitas totais municipais, é um grupo onde dos 148 municípios que o compõe (agrega todas as capitais), são apenas 34 municípios do Norte e Nordeste, enquanto 114 são do Sudeste, Sul e Centro-Oeste, estes representam 77 % (são 44 municípios paulistas, 15 cariocas, 12 mineiras, 11 sul rio-grandenses, 8 paranaenses e demais municípios de outros estados). Para este grupo, o auxílio municipal equivale a 10,1 % do total das receitas próprias e 2,9 % das receitas totais. Isso tudo, caracteriza um agrupamento de regiões metropolitanas e, também onde se localizam os maiores centros industriais e comerciais do país.

Tabela 7 - *Clusterização* das receitas da LC 173/2020 e as dos municípios 2019

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster1	Cluster2	Cluster3	Cluster4
LC 173/20-auxílio aos Municípios R\$ Mi	out/20	LC Nº 173/20	0 a 1.372,26	43,18	2,79	5,58	0,50
População Contínua (em mil)	jul./20	IBGE	0 a 12.325	306,3	22,5	62,3	5,2
Receitas Totais R\$ Mi	2019	IPEA	0 a 64.853	1.306,45	74,14	143,95	17,78
Receitas Correntes R\$ Mi	2019	IPEA	0 a 60.195	1.278,25	71,51	139,82	17,55
Receitas de Capital R\$ Mi	2019	IPEA	0 a 4.658	28,20	2,64	4,13	0,23
Receitas Próprias R\$ Mi	2019	IPEA	0 a 31.670	253,53	7,27	11,41	0,14
<b>Tamanho do Cluster</b>				<b>148</b>	<b>1534</b>	<b>738</b>	<b>3149</b>
				<b>2,7 %</b>	<b>27,5 %</b>	<b>13,3 %</b>	<b>56,5 %</b>
<b>Tamanho da Amostra</b>				<b>5569</b>			

Fonte: autoria própria a partir de dados primários do IFGF, IBGE, IPEA

## **Cluster 2 (auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores de receitas)**

Este *cluster 2* é constituído por 27,5 % dos municípios (tabela 7) e que abrigam 35,4 milhões de pessoas, perfaz 16,7 % do total da amostra em termos de habitantes, tendo recebido 16,9 % dos recursos ou apenas R\$ 3,8 Bi, tem maior representação por cidades no Nordeste (38,3 %) e Sudeste (25,4 %), ver Tabela 8. O valor recebido à título de auxílio corresponde a 56 % das receitas próprias de 2019 (o que é bastante significativo) e 3,4 % das receitas totais, quando somados os municípios deste *cluster 2*. Com receitas próprias na ordem de R\$6,94 Mi somados 1534 municípios (ver tabela 8), apresentaram as terceiras piores receitas totais, receitas correntes, receitas de capital e receitas próprias entre os demais *clusters*.

Tabela 8 - Distribuição de municípios por *clusters* e região

Região	Número de municípios por <i>cluster</i>				Total	% de municípios por <i>cluster</i>			
	1	2	3	4		1	2	3	4
N	11	166	82	191	<b>450</b>	7,4 %	10,8 %	11,1 %	6,1 %
NE	23	587	199	984	<b>1.793</b>	15,5 %	38,3 %	27,0 %	31,2 %
CO	11	141	64	251	<b>467</b>	7,4 %	9,2 %	8,7 %	8,0 %
S	28	251	127	785	<b>1.191</b>	18,9 %	16,4 %	17,2 %	24,9 %
SE	75	389	266	938	<b>1.668</b>	50,7 %	25,4 %	36,0 %	29,8 %
<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>1534</b>	<b>738</b>	<b>3149</b>	<b>5.569</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados primários do IFGF, IBGE, IPEA.

## **Cluster 3 (auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores de receitas)**

O *cluster3* concentra 738 municípios da amostra (13,3 % - ver tabela 7), formado em sua maioria por cidades do sudeste (36,0 %) e nordeste (27,0 %), ver tabela 8, destaca-se os valores acumulados neste *cluster*, os segundos melhores totais do valor da



LC 173-2020, das receitas totais, receitas correntes, receitas de capita e receitas próprias. Ainda que sendo o auxílio municipal equivale a 28,3 % das receitas próprias e 3,4 % das receitas totais (igualando a relação no *cluster* 2).

### **Cluster 4 (auxílio LC-173/20 combinada com os indicadores de receitas)**

O *cluster* 4 é caracterizado por agrupar a maior parte absoluta dos municípios (56,5 %), ver tabela 7, mas somando a menor parcela populacional, são 21,5 milhões de habitantes (10,2 %), receberam auxílio no total de R\$ 2,37BI, o pior de todos os *clusters*, equivale a 78,4% do total de suas receitas próprias em 2019 e 2,7 % das receitas totais (a pior relação entre os *clusters*), ver tabela 6. A receita própria neste *cluster*4 é muito inferior aos dos demais, numa ordem de grandeza de 34 vezes inferior à receita própria do *cluster* 1, mas quando se compara as receitas totais, no *cluster* 1 é apenas 4 vezes o deste *cluster* 4, mas o auxílio recebido pelo *cluster* 1 é 4,36 vezes superior ao deste *cluster* 4. Este *cluster* é formado na maioria pelo nordeste (31,2 %), sudeste (29,8 %) e sul (24,9 %), as demais regiões, norte e centro-oeste aparecem na frequência de 14,1 %.

Sob, outra ótica, esquecendo os valores e análises acima obtidas pela metodologia de *cluster*, a tabela seguinte foi obtida considerando a relação dos valores de auxílio aos municípios da LC-173/20 com as receitas próprias e totais dos respectivos municípios, foi construída a Tabela 9, comparando unicamente mediante a divisão regional do país, pela qual, chega-se à conclusão de que a região norte foi beneficiada por receber 52,2 % do equivalente das suas receitas próprias, advindas da LC-173/20, mas quando se analisa pela relação com a receita total, o estado do centro-oeste foi a mais contemplada, tendo recebido o equivalente a 4,63 % das receitas totais, à título do auxílio municipal da citada LC, seguida pela região norte cuja relação correspondeu a 4,28 %.

Tabela 9 -Distribuição por Região (não *clusterizada*) da relação auxílio municipal da LC-173/20 com

Região	A/B	LC-173 em	Rec.Própria	A/C	Rec.Totais em
		R\$ bilhões	em R\$ bilhões		R\$ bilhões
		A	B		C
N	52,2 %	2,21	4,22	4,28 %	51,58
NE	34,2 %	5,16	15,10	3,15 %	163,92
CO	32,3 %	2,30	7,11	4,63 %	49,64
S	19,1 %	3,69	19,32	3,02 %	122,20
SE	10,8 %	9,63	89,42	2,69 %	357,90
<b>Total</b>	<b>17,0 %</b>	<b>23,0</b>	<b>135,2</b>	<b>3,1 %</b>	<b>745,3</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados primários do IFGF, IBGE, IPEA.

#### 4.1 Análise da curva de receita de 2003 a 2019

As análises do crescimento de receitas dos municípios do ano de 2003 a 2019, que serão objeto desta sessão, foram corrigidos pelo índice do IPCA-IBGE, calculado pela calculada cidadã no site do Banco Central do Brasil, a qual resultou do seu cálculo, uma variação de 261 % (de janeiro/2003 para dezembro/2019), um valor percentual de 160,83 %, e o índice de correção no período de 2,60828680. As receitas foram obtidas do endereço eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), <https://www.ipea.gov.br/portal/>.

As tabelas que serviram de apoio para as tratativas e conclusões realizadas nesta seção foram construídas numa lógica de concentração por faixa de valores percentuais, significa que para cada coluna em determinado intervalo está indicado o número de municípios que obtiveram variação de suas receitas (podem ser correntes, de investimentos, receitas próprias, receitas totais, receitas de IPTU, de ISSQN e de ITBI), como por exemplo, se, para determinada receita Y, na coluna com intervalo de “> 0 e <=100 %”, consta um número X, quer dizer que X municípios apresentaram, sem suas receitas Y, no período de 2003 a 2019, um incremento que variou do ano de 2019

positivamente de até 100 % do valor da mesma receita obtida no ano de 2019, com valores atualizados a preços de dezembro de 2019, pelo IPCA-IBGE, conforme descrito no parágrafo anterior.

Pelo agrupamento por faixa de valores é possível comprovar que 69,32 % dos municípios não conseguiram sequer manter em termos reais as receitas correntes e 42,76 % não mantiveram ganho real nas receitas próprias (Tabela 10). menores números de municípios com perdas reais nas receitas correntes.

Tabela 10 - Municípios por faixa de incremento na Receita Corrente (2003 e 2019)

<b>Intervalo</b>	<b>&gt;0 e &lt;=100 %</b>	<b>&gt;100 % e &lt;=150 %</b>	<b>&gt;150 % e &lt;=200 %</b>	<b>&gt;200 % e &lt;=250 %</b>	<b>&gt;250 % e &lt;=260 %</b>	<b>&gt;260 % e &lt;=310 %</b>	<b>&gt;310 % e &lt;=360 %</b>	<b>&gt;360 % e &lt;=500 %</b>	<b>&gt;500 %</b>
<b>Municípios</b>	8	74	830	2550	398	1112	351	203	42
<b>Acumulado</b>	8	82	912	3462	3860	4972	5323	5526	5568
<b>% no Intervalo</b>	<b>0,14 %</b>	<b>1,33 %</b>	<b>14,91 %</b>	<b>45,80 %</b>	<b>7,15 %</b>	<b>19,97 %</b>	<b>6,30 %</b>	<b>3,65 %</b>	<b>0,75 %</b>
<b>% Acumulado</b>	<b>0,14 %</b>	<b>1,47 %</b>	<b>16,38 %</b>	<b>62,18 %</b>	<b>69,32 %</b>	<b>89,30 %</b>	<b>95,60 %</b>	<b>99,25 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

Estes são 3860 municípios concentrados no Sudeste (35 %), no Nordeste (27 %) e Sul (25 %) (ver Tabela 11). As regiões menos populosas como Centro Oeste (8 %) e Norte (6 %) apresentaram menores números de municípios com perdas reais nas receitas correntes.

Entre 2003 e 2019, uma quantidade de 2338 municípios (42 % de 5568) apresentaram perda real nas receitas próprias (utilizando correção pelo IPCA). Estes estão concentrados no Sudeste (35 %), no Nordeste (32 %) e Sul (22 %). As regiões menos populosas como Centro Oeste (7 %) e Norte (6 %) foram as que apresentaram menor número de municípios com perdas reais nas receitas próprias (tabelas 12 e 13).

Tabela 11 - Municípios por Região com Perda Real nas Receitas Correntes (2003 e 2019) (abaixo do IPCA)

Região / intervalo	>0 e <=100 %	>100 % e <=150 %	>150 % e <=200 %	>200 % e <=250 %	>250 % e <=260 %	TOTAL	%TOTAL
SE	5	30	339	881	89	1344	35 %
NE	2	15	150	687	170	1024	27 %
S	1	11	214	662	66	954	25 %
CO	0	14	69	193	40	316	8 %
N	0	4	58	127	33	222	6 %
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>74</b>	<b>830</b>	<b>2550</b>	<b>398</b>	<b>3860</b>	<b>100 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

As Tabelas 12 e 13 apresentam a seguir escalas intervalares para demonstrar o incremento de receita própria e a perda real de receita própria, respectivamente. Na Tabela 12, demonstrou-se que quase 20 % dos municípios geraram incremento de receita própria, demonstrando que a maioria dos municípios brasileiros tem alargada dependência de transferências de receitas e que precisam de fortalecimento de sua capacidade estatal para gerar esforço fiscal próprio na arrecadação do ISS, IPTU, ITBI e taxas.

Tabela 12 - Municípios por faixa de incremento nas Receitas Próprias (2003 a 2019)

Intervalo	>0 e <=100 %	>100 % e <=150 %	>150 % e <=200 %	>200 % e <=250 %	>250 % e <=260 %	>260 % e <=310 %	>310 % e <=360 %	>360 % e <=500 %	>500 %
<b>Municípios</b>	354	419	612	803	150	701	522	906	1101
<b>Acumulado</b>	354	773	1385	2188	2338	3039	3561	4467	5568
<b>% no Intervalo</b>	6,36 %	7,53 %	10,99 %	14,42 %	2,69 %	12,59 %	9,38 %	16,27 %	19,77 %
<b>% Acumulado</b>	6,36 %	13,88 %	24,87 %	39,30 %	41,99 %	54,58 %	63,95 %	80,23 %	100,00 %

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA

Tabela 13 - Municípios por Região com Perda Real nas Receitas Próprias (2003 e 2019) (abaixo do IPCA)

Região / intervalo	>0 e <=100 %	>100 % e <=150 %	>150 % e <=200 %	>200 % e <=250 %	>250 % e <=260 %	TOTAL	%TOTAL
SE	64	131	237	314	63	809	35 %
NE	201	159	159	194	29	742	32 %
S	28	72	153	214	36	503	22 %
CO	26	29	37	45	15	152	7 %
N	35	28	26	36	7	132	6 %
<b>Total</b>	<b>354</b>	<b>419</b>	<b>612</b>	<b>803</b>	<b>150</b>	<b>2338</b>	<b>100 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

Nessa dimensão escalar dos municípios por suas regiões, constatou-se que a situação destes municípios é crítica em relação à gestão da capacidade estatal referente às receitas correntes e receitas próprias, pois de 2003 a 2019 não atingiram sequer a correção pelo IPCA.

## 4.2 Comportamento do ISSQN e do IPTU em relação às Receitas Totais entre 2003 e 2019

O ISSQN e o IPTU respondem por 82 % da arrecadação tributária do conjunto dos Municípios brasileiros entre 2003 e 2019. A análise que segue tem como base o tamanho do crescimento ou do decréscimo na participação do ISSQN, IPTU e do ITBI em relação às RECEITAS TOTAIS, comparando a DIFERENÇA da representatividade de cada uma em 2003 e em 2019.

A partir de percentuais previamente analisados e aleatoriamente estabelecidos, o ISSQN apresentou 98,6 % dos municípios no intervalo de PARTICIPAÇÃO nas receitas totais de “+10 %” e “-10 %”, com 78,72 % dos municípios com crescimento de até 10 % e 19,88 % com variação negativa de até -10 %.

Em relação ao IPTU, a maioria dos municípios (98,31 %) ficou entre “+5 %” e “-5 %”, entretanto, diferentemente do ISSQN, foram mais municípios com redução na participação percentual (50,32 %) que com melhoria (47,99 %) no intervalo (Tabela 14). Essa pouca elasticidade do IPTU não ocorre pela falta de cadastro ou planta genérica de valores informatizados pois, conforme mostrado anteriormente, a maioria esmagadora apresenta elevado indicador de gestão. Apenas 10,58 % dos municípios estão com gestão crítica nestes itens, como visto na tabela 2. Essa situação precisa ser analisada quanto ao: crescimento de isenções; ineficiência na cobrança de dívidas ativas; recorrência de Programas de Refinanciamento Tributário, comumente denominados de Refis; elevado custo para regularização de imóveis e efetivo lançamento do tributo.

Tabela 14 - Variação da participação do IPTU na Receita Total (2003 e 2019).

Intervalo	>-26 % e <=-20 %	>-20 % e <=-15 %	>-15 % e <=-10 %	>-10 % e <=-5 %	>-5 % e <0 %	>=0 % e <=5 %	>5 % e <=10 %	>10 % e <15 %
Municípios	2	4	15	49	2802	2672	22	2
Acumulado	2	6	21	70	2872	5544	5566	5568
% no Intervalo	0,04 %	0,07 %	0,27 %	0,88 %	50,32 %	47,99 %	0,40 %	0,04 %
% Acumulado	0,04 %	0,11 %	0,38 %	1,26 %	51,58 %	99,57 %	99,96 %	100,00 %

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA

OITBI assemelha-se ao IPTU quando considerada a concentração no intervalo estatisticamente utilizado de “+5 %” e “-5 %”, mas difere pela maioria se concentrar no lado positivo da faixa que apresenta 58,28 % dos municípios com crescimento de até +5 %, enquanto 41,24 % obteve uma redução na participação de até -5 % (tabela 15).

Saliente-se a importante contribuição dos municípios na legislação ISSQN, desde 2003, com base na Lei Complementar 116. Esta Lei criou e foi consolidando a arrecadação sobre 40 segmentos,

Tabela 15 - Variação da participação do ITBI na  
Receita Total (2003 e 2019).

Intervalo	>-19% e <=-15%	>-15% e <=-10%	>-10% e <=-5%	>-5% e <0%	>=0% e <=5%	>5% e <=10%	>10% e <=15%	>15%
Municípios	1	2	9	2296	3245	12	0	3
Acumulado	1	3	12	2308	5553	5565	5565	5568
% no Intervalo	0,02%	0,04%	0,16%	41,24%	58,28%	0,22%	0,00%	0,05%
% Acumulado	0,02%	0,05%	0,22%	41,45%	99,73%	99,95%	99,95%	100,00%

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

subdivididos em 183 serviços. A ampliação de base de cobrança do imposto e a sedimentação jurídica da legislação foram ampliadas com as LC 157/2016 e LC 175/2020, que definiram conceitos e estabeleceram procedimentos para viabilizar a aplicação das alterações promovidas pela LC 157/2016. Foi modificada para os municípios a localidade do tomador dos serviços a competência de recolhimento do ISS, regra que foi suspensa por liminar no STF.

Segundo dados da Pesquisa Anual de Serviços (IBGE), que abrange cerca de 2/3 do Setor de Serviços no conceito amplo (das Contas Nacionais), em 2018, as empresas de pequenos porte representavam 45 % do valor adicionado e 51 % do pessoal ocupado do setor. A pandemia provocou queda histórica de 11,9 % do PIB brasileiro nos dois primeiros trimestres de 2020 e o setor serviços teve inédito recuo 11,7 %, fato marcante pela relevância deste setor para o PIB e o emprego nacionais e pela sua relativa resiliência em períodos de recessão. Todavia, afóra este período, é o setor que recupera mais rápido seu potencial arrecadatório, com crescimento no trimestre (junho-julho-agosto de 2020), o gerou a quarta taxa positiva seguida, e uma alta acumulada de 13,4 % no período. Esta expansão sucedeu a sequência de quatro taxas negativas, entre fevereiro e maio de 2020, com perda acumulada de 19,8 %.

Assim, o ISSQN tem demonstrado que os municípios brasileiros precisam ter melhor aproveitamento do alargamento dessa base tributária a partir de uma capacidade fiscal que fortaleça sua base legal, o cadastro fiscal, os mecanismos de fiscalização, a cobrança e auditoria.

Definimos na Tabela 16, a seguir, o potencial de crescimento do ISSQN na receita própria dos municípios.

Tabela 16 - Variação da participação do ISSQN na Receita Total (2003 e 2019)

Intervalo	>-51 % e <=-40 %	>-40 % e <=-30 %	>-30 % e <=-20 %	>-20 % e <=-10 %	>-10 % e <0 %	>=0 % e <=10 %	>10 % e <=20 %	>20 % e <=30 %	>30 % e <=40 %
Municípios	1	1	5	21	1107	4383	37	8	5
Acumulado	1	2	7	28	1135	5518	5555	5563	5568
% no Intervalo	0,02 %	0,02 %	0,09 %	0,38 %	19,88 %	78,72 %	0,66 %	0,14 %	0,09 %
% Acumulado	0,02 %	0,04 %	0,13 %	0,50 %	20,38 %	99,10 %	99,77 %	99,91 %	100,00 %

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

### 4.3 Análise Regionalizada da variação da participação do ISSQN, IPTU e ITBI nas receitas totais (2003 a 2019)

Considerando os números absolutos de municípios, referentes ao ISSQN, as piores performances localizam-se no Nordeste: são 588 municípios com redução na participação de até -10 %, enquanto a região Sudeste possui 1427 municípios com elevação de até +10 % na participação do ISSQN ante as receitas totais (ver Tabela 17).

No IPTU, Sudeste (901) e Nordeste (900) têm quantidade de municípios praticamente iguais no quesito redução até -5 %. Em termos absolutos, o Nordeste lidera em quantidade de municípios com crescimento até +5 % (887) seguido pela região Sudeste (702) (ver Tabela 18).



Tabela 17 - Regionalização dos municípios com variação % da participação do ISSQN na Receita Total (2003 e 2019)

Região intervalo	>-51 % e <=-40 %	>-40 % e <=-30 %	>-30 % e <=-20 %	>-20 % e <=-10 %	>-10 % e <0 %	>=0 % e <=10 %	>10 % e <=20 %	>20 % e <=30 %	>30 % e <=40 %
N	1	0	0	2	131	311	4	0	1
NE	0	0	0	3	588	1189	8	2	3
CO	0	0	0	3	60	400	2	0	1
S	0	0	1	3	123	1055	8	1	0
SE	0	1	4	10	205	1427	16	5	0
<b>Municípios</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>1107</b>	<b>4382</b>	<b>38</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
<b>Acumulado</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>1135</b>	<b>5517</b>	<b>5555</b>	<b>5563</b>	<b>5568</b>
<b>% no Intervalo</b>	<b>0,02 %</b>	<b>0,02 %</b>	<b>0,09 %</b>	<b>0,38 %</b>	<b>19,88 %</b>	<b>78,70 %</b>	<b>0,68 %</b>	<b>0,14 %</b>	<b>0,09 %</b>
<b>% Acumulado</b>	<b>0,02 %</b>	<b>0,04 %</b>	<b>0,13 %</b>	<b>0,50 %</b>	<b>20,38 %</b>	<b>99,08 %</b>	<b>99,77 %</b>	<b>99,91 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

Tabela 18 - Regionalização dos municípios com variação % da participação do IPTU na Receita Total (2003 e 2019).

Região intervalo	>-26 % e <=-20 %	>-20 % e <=-15 %	>-15 % e <=-10 %	>-10 % e <=-5 %	>-5 % e <0 %	>=0 % e <=5 %	>5 % e <=10 %	>10 % e <=15 %
N	0	0	0	0	223	227	0	0
NE	0	0	0	2	900	887	3	1
CO	0	0	0	1	174	288	3	0
S	1	2	4	7	604	566	7	0
SE	1	2	11	39	901	702	11	1
<b>Municípios</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>49</b>	<b>2802</b>	<b>2670</b>	<b>24</b>	<b>2</b>
<b>Acumulado</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>70</b>	<b>2872</b>	<b>5542</b>	<b>5566</b>	<b>5568</b>
<b>% no Intervalo</b>	<b>0,04 %</b>	<b>0,07 %</b>	<b>0,27 %</b>	<b>0,88 %</b>	<b>50,32 %</b>	<b>47,95 %</b>	<b>0,43 %</b>	<b>0,04 %</b>
<b>% Acumulado</b>	<b>0,04 %</b>	<b>0,11 %</b>	<b>0,38 %</b>	<b>1,26 %</b>	<b>51,58 %</b>	<b>99,53 %</b>	<b>99,96 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA

Relativo ao ITBI, o Nordeste conta com o maior número absoluto de municípios com aumento até +5 %: são 1009 contra 967 do Sudeste. Todavia, o Nordeste possui o maior número absoluto de municípios com redução até -5 % (783 municípios contra 694 do Sudeste) (ver Tabela 19).

Tabela 19 - Regionalização dos municípios c\variação % da participação do ITBI na Receita Total (2003 e 2019).

Região intervalo	>-19 % e <=-15 %	>-15 % e <=-10 %	>-10 % e <=-5 %	>-5 % e <0 %	>=0 % e <=5 %	>5 % e <=10 %	>10 % e <=15 %	>15 %
N	0	0	0	189	260	1	0	0
NE	0	0	0	783	1009	1	0	0
CO	1	1	9	203	250	0	1	1
S	0	0	0	427	759	4	0	1
SE	0	1	0	694	967	5	0	1
<b>Municípios</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>2296</b>	<b>3245</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<b>Acumulado</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>2308</b>	<b>5553</b>	<b>5564</b>	<b>5565</b>	<b>5568</b>
<b>% no Intervalo</b>	<b>0,02 %</b>	<b>0,04 %</b>	<b>0,16 %</b>	<b>41,24 %</b>	<b>58,28 %</b>	<b>0,20 %</b>	<b>0,02 %</b>	<b>0,05 %</b>
<b>% Acumulado</b>	<b>0,02 %</b>	<b>0,05 %</b>	<b>0,22 %</b>	<b>41,45 %</b>	<b>99,73 %</b>	<b>99,93 %</b>	<b>99,95 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

Para melhor compreensão, as tabelas do ISSQN, IPTU e do ITBI foram elaboradas com as mesmas faixas de percentuais de participação, agrupados em: “ <-10 %”; “>=-10 % e <0 %”; “>=0 % e <=10 %”; e “>10 %” (ver tabelas 21 a 27).

O Nordeste apresentou 32,79 % dos seus municípios com decréscimo na participação até -10 %, do ISSQN, ante apenas 10,33 % dos municípios do Sul. Esta última região apresentou 88,58 % de seus municípios com elevação até +10 % na participação do ISSQN em relação à receita total, comparado 2003 e 2019, enquanto o NE pontuou com 66,31 % de seus municípios nesta faixa até +10 % ( tabelas 20 e 21).

Tabela 20 - Variação % do ISSQN nas Receitas Totais (2003 e 2019)

Região / intervalo	<-10 %	>=-10 % e < 0 %	>=0 % e <=10 %	>10 %	SOMA
SE	15	205	1427	21	1668
NE	3	588	1189	13	1793
S	4	123	1055	9	1191
CO	3	60	400	3	466
N	3	131	312	4	450
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>1107</b>	<b>4383</b>	<b>50</b>	<b>5568</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

Tabela 21 - Participação Regional da Variação % do ISSQN nas Receitas Totais (2003 e 2019)

Região / intervalo	<-10 %	>=-10 % e < 0 %	>=0 % e <=10 %	>10 %	SOMA
SE	0,90 %	12,29 %	85,55 %	1,26 %	100,00 %
NE	0,17 %	32,79 %	66,31 %	0,73 %	100,00 %
S	0,34 %	10,33 %	88,58 %	0,76 %	100,00 %
CO	0,64 %	12,88 %	85,84 %	0,64 %	100,00 %
N	0,67 %	29,11 %	69,33 %	0,89 %	100,00 %
<b>Total</b>	<b>0,50 %</b>	<b>19,88 %</b>	<b>78,72 %</b>	<b>0,90 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

Sobre o IPTU, as regiões apresentam uma aproximação entre as quantidades dos seus municípios com crescimento até +10 % e a quantidade de seus municípios com redução até -10 %. Vale lembrar que esse percentual é em relação à diferença na participação nas receitas totais em 2003 e 2019. Destacam-se o Centro-Oeste e a região Norte com predominância entre seus municípios com incremento na participação relativa até +10 % (Tabelas 22 e 23).

Tabela 22 - Variação % do IPTU nas Receitas Totais (2003 e 2019)

Região / intervalo	<-10 %	>=-10 % e < 0 %	>=0 % e <=10 %	>10 %	SOMA
SE	14	940	713	1	1668
NE	0	902	890	1	1793
S	7	611	573	0	1191
CO	0	175	291	0	466
N	0	223	227	0	450
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>2851</b>	<b>2694</b>	<b>2</b>	<b>5568</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

Tabela 23 - Participação Regional da Variação % do IPTU nas Receitas Totais (2003 e 2019)

Região / intervalo	<-10 %	>=-10 % e < 0 %	>=0 % e <=10 %	>10 %	SOMA
SE	0,84 %	56,35 %	42,75 %	0,06 %	100,00 %
NE	0,00 %	50,31 %	49,64 %	0,06 %	100,00 %
S	0,59 %	51,30 %	48,11 %	0,00 %	100,00 %
CO	0,00 %	37,55 %	62,45 %	0,00 %	100,00 %
N	0,00 %	49,56 %	50,44 %	0,00 %	100,00 %
<b>Total</b>	<b>0,38 %</b>	<b>51,20 %</b>	<b>48,38 %</b>	<b>0,04 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

Referente ao ITBI, todas as regiões obtiveram mais municípios com incremento até +10 % do que com redução até -10 %, o que pode, possivelmente, ser associado ao melhor controle patrimonial e do processo de informatização dos entes públicos (Tabelas 24 e 25).

Tabela 24 - Variação % do ITBI nas Receitas Totais (2003 e 2019)

<b>Região / intervalo</b>	<b>&lt;-10 %</b>	<b>&gt;=-10 % e &lt; 0 %</b>	<b>&gt;=0 % e &lt;=10 %</b>	<b>&gt;10 %</b>	<b>SOMA</b>
<b>SE</b>	1	694	972	1	1668
<b>NE</b>	0	783	1010	0	1793
<b>S</b>	0	427	763	1	1191
<b>CO</b>	2	212	251	1	466
<b>N</b>	0	189	261	0	450
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>2305</b>	<b>3257</b>	<b>3</b>	<b>5568</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA

Tabela 25 - Participação Regional da Variação % do ITBI nas Receitas Totais (2003 e 2019)

<b>Região / intervalo</b>	<b>&lt;-10 %</b>	<b>&gt;=-10 % e &lt; 0 %</b>	<b>&gt;=0 % e &lt;=10 %</b>	<b>&gt;10 %</b>	<b>SOMA</b>
<b>SE</b>	0,06 %	41,61 %	58,27 %	0,06 %	100,00 %
<b>NE</b>	0,00 %	43,67 %	56,33 %	0,00 %	100,00 %
<b>S</b>	0,00 %	35,85 %	64,06 %	0,08 %	100,00 %
<b>CO</b>	0,43 %	45,49 %	53,86 %	0,21 %	100,00 %
<b>N</b>	0,00 %	42,00 %	58,00 %	0,00 %	100,00 %
<b>Total</b>	<b>0,05 %</b>	<b>41,40 %</b>	<b>58,49 %</b>	<b>0,05 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte: autoria própria a partir de dados do IPEA.

## 5. Os Municípios e os efeitos fiscais na pandemia

Visando minimizar o impacto da Pandemia nas finanças públicas foi instituído o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 pela Lei Complementar (LC) nº 173/2020. Também foram promovidas alterações na LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) para controle das despesas obrigatórias, especialmente pessoal e encargos sociais, vigendo até 31/dez/2021. A LC nº 173 estabeleceu auxílio financeiro, em 2020, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O valor do auxílio ficou definido em R\$ 60 bilhões para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros. Ademais, foi elevado para R\$ 120,2 bilhões o montante, considerando o valor da renegociação das Dívidas, conforme proposto pelo Ministério da Economia (ver tabela 26).

O rateio dos recursos entre os estados e o Distrito Federal baseia-se em dois critérios: 1) 40 % conforme a taxa de incidência do vírus; e 2) 60 % pelo tamanho da população. No caso dos municípios, aplicou-se apenas o critério populacional para a definição dos valores. Os valores foram fixados uma parte para obrigatoriamente aplicação em saúde e assistência social e outra parte para aplicação livre, conforme Tabela 27.

A importância das transferências de recursos durante a pandemia mostrou-se indispensável para manter a capacidade dos municípios na realização de suas competências, em especial na saúde. Sobretudo, pois a participação dos municípios no financiamento da saúde no país passou de 25 % para 31 %, entre 2002 e 2019, enquanto houve um recuo da União de 52 % para 42 %. Essa evolução crescente dos gastos dos municípios com saúde ultrapassa, na média dos municípios, os 15 % do piso estabelecido pela Emenda Constitucional nº 29/2000.

O impacto regional e local da crise pela Covid-19 é heterogêneo, pois há forte dimensão territorial e implicações significativas para a gestão de crises e suas respostas de políticas públicas. A Organização

Tabela 26 - Distribuição dos valores do Programa Federativo de Enfrentamento à COVID-19

<b>Programa Federativo de Enfrentamento à COVID-19</b>		
<b>Medidas de Suporte aos Entes Subnacionais - COVID-19</b>		
<b>Financeiras</b>	<b>Montante</b>	
	Reforço na Receita	Economia na Despesa
<b>PLP 39 Auxílio Financeiro Emergencial Federativo</b>	R\$ 60,15 bi	
<b>PLP 39 Renegociação de Obrigações com a União</b>		R\$ 35,34 bi
<b>PLP 39 Renegociação de Obrigações com Bancos Públicos</b>		R\$ 13,98 bi
<b>PLP 39 Renegociação de Obrigações com Organismos Internacionais</b>		R\$ 10,73 bi
<b>Total</b>	<b>R\$ 120,2 Bi</b>	
<b>Auxiliares</b>		
<b>Despesas obrigatórias: vedação à sua criação e ao seu reajuste acima da inflação</b>		
<b>Flexibilização de exigências para celebração de contratos com a União Contrapartidas</b>		
Economia nos Gastos com Pessoal de Estados e Municípios		R\$ 98 bi
Despesas Obrigatórias: vedações à sua criação e ao seu reajuste acima da inflação		

Fonte: Ministério da Economia, apresentação realizada em 28 de maio de 2020.

Tabela 27 - Recursos do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, por ente, segundo destinação

<b>Recursos do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, por ente, segundo a destinação (em R\$ bilhões)</b>			
<b>Poder Executivo Local</b>	<b>Saúde e Assistência Social</b>	<b>Livre Aplicação</b>	<b>TOTAL</b>
Estados e Distrito Federal	7,0	30,0	37,0
Municípios	3,0	20,0	23,0
<b>Total</b>	<b>10,0</b>	<b>50,0</b>	<b>60,0</b>

Fonte: LC 173/2020.

para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, ofereceu dez lições sobre a gestão do impacto territorial do Covid-19, bem como suas implicações para a governança multinível, finanças subnacionais e investimento público. Também indicou questões a serem consideradas pelos formuladores de políticas à medida que constroem regiões mais resilientes, sobretudo para os níveis subnacionais. Na média dos membros da OCDE, governos subnacionais respondem por 38 % do gasto público nacional com saúde. Semelhante ao Brasil, o peso dos governos subnacionais com saúde, representa de 80 % ou mais do gasto total com saúde é exemplo apenas Espanha e Itália. Outro grupo de despesa relevante para os municípios, os gastos com educação, tiveram comportamento distinto ao que aconteceu no setor saúde, mas apresentaram crescimento real de 4 % em 2019 ante 2018.

Todavia, a falta de revisão do processo de vinculação de despesas de educação e saúde da forma que vigora aprofunda a desigualdade na alocação e a heterogeneidade. Em 2019, o gasto médio municipal por aluno foi de R\$ 7.662,13, o mais elevado da série observada neste trabalho. Entretanto, em razão das assimetrias, considerando as receitas *per capita* existentes, a média de gasto anual por aluno mostrou-se discrepante, ao analisar os municípios agregados nas suas regiões. Enquanto o Norte e o Nordeste anotaram os menores indicadores, de R\$ 5.801,67 e R\$ 5.806,45, respectivamente, o Centro-Oeste, o Sul e o Sudeste alcançaram patamares superiores, de R\$ 8.280,15, R\$ 8.930,14 e R\$ 9.668,04, nessa ordem.

Tal fato, não demonstrou que a assimetria exposta inviabilizasse o avanço na qualidade do ensino fundamental. O Ceará foi destaque no percentual de municípios que atingiram a meta do IDEB do ensino fundamental por unidade da Federação: 98,9 % nos anos iniciais e 83,7 % nos anos finais. Alagoas, outro Estado nordestino, também teve um bom resultado nos anos iniciais, com alcance de 92,2 % dos municípios do estado em relação à meta do índice.



O Senado Federal, aprovou o PLP 170/2020, sancionado dia 23 de setembro pelo Presidente, convertido na Lei Complementar (LC) 175/2020 determina que o ISS passará a ser cobrado pelo município onde está o contribuinte, ou seja, no efetivo destino da prestação de serviços. A dificuldade de apreensão do aspecto espacial na tributação do consumo de serviços, já era denotado por (Cialdini, 2012; Jornal Valor-Caderno de Legislação, p. 7), no qual decorre, em primeiro lugar, das características da prestação, diferida no tempo e no espaço. Assim, podem existir diferentes organizações concorrendo para a consecução final de um determinado serviço, inclusive por meios remotos, eletrônicos, digitais, entre outros decorrentes do uso da tecnologia. Hoje em dia esta é uma realidade muito comum na definição da espacialidade da produção e consumo de um bem ou serviço.

O Brasil adotou o critério do estabelecimento prestador como o elemento de conexão material entre a atividade visada pela tributação e o ente político competente, desde a edição do Decreto-Lei nº 406, de 1968 (art. 12). Este critério deu margem a manipulações, e até mesmo a fraudes, com a criação de estabelecimentos meramente formais ou fictícios em unidades da Federação que ofereciam - e ainda oferecem - benefícios fiscais e financeiros, o que abre espaços para evasão fiscal.

A Lei Complementar 175/2020 evitará que apenas quatro ou cinco cidades brasileiras se apropriem de mais de 80 % das operações de *leasing* tributáveis realizadas no Brasil pela simples atração - às vezes desleal - dos estabelecimentos-sede para os seus territórios. Por esta via, ignora-se a preponderância e a capacidade econômica manifestada por milhares de estabelecimentos prestadores deste serviço espalhados em quase todos os municípios do país.

Assim, corrige-se uma distorção na legislação tributária brasileira, passando a proteger os municípios e estabelecendo o equilíbrio federativo entre eles ao preservar a natureza do domicílio para os serviços de: planos de saúde e médico-veterinários; administração de fundos, consórcios, cartões de crédito e débito, carteiras de clientes

e cheques pré-datados e de arrendamento mercantil (*leasing*). Todos estes serviços já estão previstos na base tributária dos Municípios brasileiros desde 2003, com a Lei Complementar 116/2003.

A despeito dessa importante mudança, é preciso que os municípios desenvolvam capacidade institucional, técnica e de gestão para apoderar-se da ampliação dessa base tributária ampliada reequilibrada pela LC 175/2020. Para isso, conforme Cialdini (2020), os Estados brasileiros têm instrumento formal ancorado na Lei Federal nº 13.089/15, que instituiu as funções públicas de interesse comum, para apoiar um programa de metagovernança interfederativa, a partir de ação coletiva e arranjos institucionais, com objetivo de desenvolver boas práticas de gestão e governança fiscal.

O projeto inova ao criar o Comitê Gestor das Obrigações Acessórias do ISSQN (CGOA) que terá competência para adotar medidas que congreguem os municípios e estabeleçam um meio de pagamento uniformizado. O comitê padronizará os procedimentos da compensação dos créditos do ISS no prazo final até 2023. O Comitê traz a necessária implementação da governança Inter federativa e abre oportunidade para melhorar a capacidade estatal cooperada entre os municípios brasileiros.

Aliás, o crescimento das receitas tributárias municipais ocorre de forma desigual e concentrada. Em 2019, por exemplo, 96 % de toda a arrecadação do IPTU, ISS e ITBI ocorreu nos 1.772 municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes (IBGE, 2019). Os demais 3.796 municípios somados foram responsáveis por apenas 4 % da arrecadação conjunta de IPTU, ISS e ITBI. Afora isso, mais de 90 % dos municípios com população acima de 500 mil habitantes têm receitas com impostos municipais superiores a 10 % das respectivas receitas totais. Mas esse número cai para pouco mais de 60 % nos municípios com populações entre 100 mil e 500 mil habitantes; para algo como 40 % dos municípios com populações entre 50 mil e 100 mil habitantes; cerca de 20 % dos municípios com populações entre 20 mil e 50 mil habitantes e, por fim, para pouco mais de 0 % dos municípios com populações inferiores a 20 mil habitantes.

Esse crescimento pode ser ampliado aprimorando os instrumentos de tecnologia da informação e implementando mecanismos de inteligência artificial na gestão fiscal dos municípios para tornar os processos mais céleres e transparentes. Sistemas alimentados por *machine learning*, por exemplo, são capazes de gerar insumos para os municípios analisarem melhor as cadeias produtivas locais e regionais, associadas ao aperfeiçoamento da nota fiscal eletrônica, recolhimento dos tributos e a eficiência no combate à evasão fiscal.

As desigualdades entre os municípios têm sido favorecidas pelo distorcido modelo de transferências constitucionais. O arranjo de partilha das transferências não estimula a responsabilidade fiscal na perspectiva de implementação de melhoria na qualidade da arrecadação própria dos municípios, nem exerce um processo de cooperação e coparticipação nas finanças locais.

A utilização do FPM como único critério para promover a descentralização de recursos da União para os municípios resulta numa partilha desigual. Para isso, comparou-se no ano de 2019 os indicadores dos municípios com até 20 mil habitantes receberam, em média, R\$ 1.217,16 por habitante. Em 106 cidades (capitais e pelo menos mais um município entre os mais populosos de cada Estado), a importância alcançou R\$ 198,87 tiveram um percentual de 24,5 % receita líquida do IPI e IR. Também distorções do ICMS devidas ao critério do valor adicionado fiscal (VAF) para alocação da cota-parte. Nesse caso, basta um município possuir uma refinaria em seu território, por exemplo, cujos resultados não sejam compartilhados com os seus vizinhos, para gerar uma distorção territorial na distribuição do recurso.

Portanto, uma reforma tributária deve considerar a autonomia fiscal dos municípios como um pilar do federalismo no Brasil. Nesse contexto, a aplicação do princípio do destino depende da importância das bases tributárias atribuídas aos entes federados e do grau de autonomia que eles dispõem para regular a tributação dessas bases e definir suas alíquotas.

Logo, os gestores municipais e os estaduais deverão cooperar para melhorar a elasticidade do ISSQN, e otimizar os resultados provenientes do PLP 170, quando sancionado, cujo resultado dependerá de:

- a. Elaboração de um cadastro unificado fiscal que contemple as atividades delineadas.
- b. Fortalecimento dos instrumentos de tecnologias interoperáveis e compatíveis com os sistemas locais.
- c. Adaptação a legislação do ISS municipal.
- d. Circularização as informações procedentes das matrizes, que atualmente sediam as atividades inseridas no Projeto de Lei.
- e. Celebração de Convênios com os Estados para aprimorar a base cadastral dos segmentos e empresas, fortalecendo a ação coletiva institucional, diante de uma governança interfederativa integrando o Estado e seus Municípios.

## 6. Considerações finais

O objetivo desse trabalho foi apresentar a situação das finanças municipais, considerando uma metodologia de *clusterização* e visando analisar a capacidade estatal dos municípios brasileiros. As prefeituras tiveram suas receitas disponíveis ampliadas, seja a partir do incremento das transferências, seja das competências tributárias próprias. A atual avaliação do seu desempenho mostrou, porém, uma realidade em baixa capacidade. O fortalecimento desse processo está diretamente ligado a forma de financiamento das políticas públicas de interesses comuns que, conforme descrito no capítulo, tem nos FPM e na cota-parte do ICMS, fatores restritivos à cooperação intra e inter-regional, pois estimulam a alocação individual dos recursos.

Apesar de terem sido beneficiados por legislações que lhes foram favoráveis a partir de 2003, a receita própria municipal apresentou uma situação diversa, de 2003 a 2019. Há 2.338 municípios (42 % dos

5.568 analisados) que apresentaram perda real, quando comparado com a correção pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Tal situação sugere baixa capacidade fiscal, além do fato de que as transferências intergovernamentais de caráter legal ou constitucional representam 74 % das receitas municipais ou ultrapassando os 90 % para 3.835 municípios. Os números indicam que as transferências influenciaram negativamente a arrecadação própria dos municípios.

Essa situação está em linha com a tese de que uma reforma no sistema de transferências se pautar tanto pelo princípio de equidade quanto da eficiência, chamando atenção para a necessidade de estabelecer mecanismos de performance fiscal dos municípios. Além disso, a necessidade de um modelo de governança fiscal, com a participação dos estados brasileiros, fortaleceria a gestão dos recursos comuns, os *spillovers* entre municípios e os problemas de *free-riding* no fornecimento de bens e serviços públicos locais.

Sobre as medidas de auxílio implementadas pela LC 173/2020, destaca-se a ausência de critérios mais eficientes que considerassem também os aspectos da liquidez dos municípios e das populações que foram mais atingidas pela Covid-19 (Norte e Nordeste, até o fechamento deste texto em novembro de 2020).

A criação de novos municípios não seguiu uma lógica que fosse baseada em seu autofinanciamento e, muito menos, na existência de capacidades estatais. Estes seriam recursos para que as localidades estivessem melhor preparadas para, inclusive, seguir os limites estabelecidos pela LRF. Estas capacidades reduziriam os agravos aos governos municipais pela redução prolongada da receita própria e pelo incremento na dependência de repasses estaduais e federal em um contexto no qual os municípios terão que dispor de mais serviços e investimentos para garantir o atendimento ao bem-estar social.

Foi possível verificar pela *clusterização* que a distribuição do auxílio oriundo da LC 173/2020 para os municípios deixou de correlacionar critérios que poderiam resultar em valores mais justos

e que pudessem realmente estar vinculados à capacidade de honrar os compromissos financeiros (liquidez), que produzisse um *per capita* mais isonômico.

O auxílio como um tipo de compensação pela redução de receitas ampliou as desigualdades regionais, demonstrado pelos *per capitas* municipais, podendo resultar em sérias dificuldades para os municípios do Norte e Nordeste em 2021. Esta situação resulta sobretudo do cenário promovido pela divisão ou polarização do comportamento cooperativo e do risco da 2ª onda da Covid-19. Também do antagonismo e da falta de melhor coordenação da União sobre os mecanismos de redução dos impactos financeiros, da redução da contaminação pela adoção de meios individuais de proteção e até em relação da vacinação obrigatória.

A Lei Complementar 175/2020 produz uma justiça fiscal territorial que beneficia os municípios que estão mais organizados (*Cluster 2*). Estes possuem ótimos indicadores de cadastro imobiliário informatizado, planta genérica de valores informatizada, cadastro do ISSQN informatizado, ótima gestão na cobrança de taxas e melhor índice de autonomia entre os quatro *clusters*. Também participam com o *per capita* mais elevado e possuem melhor IDHM, afora a melhor gestão de gastos com pessoal.

O contexto federativo brasileiro atual carece de melhores políticas de fortalecimento institucional que possam, de forma coordenada pelo Governo Central, estimular o enquadramento de ações coletivas institucionais para melhoria da capacidade estatal municipal, seja pelo lado da eficiência técnica ou alocativa.

Os municípios brasileiros foram gestados e cresceram de forma desordenada, fragmentada e policêntrica, alavancados essencialmente pelo crescimento do FPM. Não existem critérios robustos de esforço fiscal em um contexto em que há carência de instituições de governança com a capacidade para formular, modificar e fazer cumprir as regras através das quais a produção e o fornecimento de bens e serviços são realizados.

A investigação empírica baseada na *clusterização* dos indicadores econômicos e fiscais mostrou a necessidade de um novo desenho institucional que evite o aprofundamento das desigualdades nos períodos de crise. Faz-se necessário repensar a aprovação de marcos regulatórios isolados, como as Leis Complementares 173 e 175, porque não foram implantados com base na discussão e revisão do modelo do papel das instituições e das relações fiscais intergovernamentais no caminho da cooperação e colaboração.

## Referências

AFONSO, J. R. PINTO; GRAZIANE, É. *Saúde e orçamento da Covid-19 : a velha falta de prioridade e uma nova tragédia anunciada*. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/saude-e-orcamento-afonso-pinto/>. Acesso em: 3 Abr. 2020

AFONSO, J. R.; AMORIM, É.; KHAIR, A. Federalismo fiscal no Brasil: A importância dos governos municipais. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/wp-content/uploads/2020/09/EALRF.pdf>. Acesso em: 17 Mar.2020.

BRASIL. Ministério da Economia. *Nota Técnica SEI nº 13854/2000/ME*. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/04/nota-tecnica-sei-socorro-a-estados.pdf>. >.Acessoem :12 Abr. 2020.

CIALDINI, A. S. *A disputa pela cobrança do ISS no leasing*. Valor Econômico, São Paulo, São Paulo, 01 nov. 2012. Caderno de legislação, p. 7. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/coluna/a-disputa-pela-cobranca-do-iss-no-leasing.ghtml>. Acesso em: 20 Mai. 2020.

CIALDINI, A.S. *A Lei de Responsabilidade Fiscal: o processo de formulação e seus efeitos nos Estados brasileiros*. Tese (Doutorado em Administração Pública, Especialidade em Administração e Políticas Públicas) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa, Lisboa, p. 465, 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Índice Firjan de Gestão Fiscal 2019/Firjan*. Rio de Janeiro: Firjan, 2020.

GERRING, J. What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences. *Polity*, v. 31, n. 3; p. 357-393, 1999.



GRIN, E. J. ABRUCIO, F. L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: Enap, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Atlas Nacional do Brasil Milton Santos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. 2005. Introduction: federalism and welfare state. In: OBINGER, H. LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (ed.). *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-64, 2005.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New York: Schocken Books, 1968.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Radar IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017*. Brasília : IPEA : PNUD : FJP, 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Atlas de Desenvolvimento Humano. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Brasília: PNUD: IPEA: FJP, 2013.

CAPÍTULO

# 4

## PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CAPACIDADES ESTATAIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

**LUCIANA PAZINI PAPI**

Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**RAFAEL BARBOSA DE AGUIAR**

Doutorando no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPP/UFRGS)

**LUCIANA LEITE LIMA**

Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**LIZANDRO LUI**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas, Brasília.

A crescente modernização das sociedades contemporâneas, manifestada através das transformações tecnológica e dos mercados, tem se mostrado insuficiente para resolver problemas sociais como a desigualdade, o desemprego e o baixo acesso às políticas públicas. Esse cenário demonstra como a função do planejamento governamental é fundamental nos dias atuais.

Com efeito, a importância de observar os cenários econômicos e políticos, se antecipando às mudanças e projetando linhas de ação, com objetivos deliberados e que visem atender às necessidades da população, são tarefas centrais do planejamento. Sem ele, conforme evidenciou Matus (1996), os governos ficam sujeitos à própria “sorte”, perdendo a capacidade de construir o futuro desejado e operar as mudanças sociais necessárias. Ou seja, sem planejamento tende a vigor a improvisação nos governos, levando à ineficácia das ações públicas.

No caso brasileiro, a função de planejamento foi originada nos anos 1930 como parte fundamental da construção do Estado. No entanto, apesar do país já se organizar como uma federação, onde cada ente governamental gozava de autonomia para eleger seus representantes, recolher seus tributos e administrar seu território, o governo Vargas centralizou os mecanismos estatais de planejamento para completar o processo de construção nacional - por intermédio de um tipo estatal nacional-desenvolvimentista - (Bielchowsky, 2004), restando baixa participação dos entes locais na tarefa de planejar.

Desta forma, desde 1934, com a formação do Conselho Federal de Comércio Exterior (que possuía funções típicas de planejamento), seguido pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938, órgão central de planejamento da administração pública brasileira, e outros tantos planos que culminaram com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) no regime militar e na República, a construção de um sistema de planejamento foi se reforçando em capacidades técnicas e políticas no centro, restando baixa prioridade e desenvolvimento de expertise em âmbito local, salvo exceções dos grandes centros. Ademais, o modelo de planejamento desenvolvido naquele contexto, foi portador de um conjunto de

vicissitudes que impediu que essa tarefa ampliasse sua capacidade de resolutividade social. Conforme demonstra a literatura, a excessiva centralização, somada à concepção economicista do planejamento, ao perfil tecnocrata e supostamente “neutro” dos profissionais, afastaram essa prática da realidade vivida pelas pessoas (De Toni, 2016; Matus, 1996). Com isso, limitou-se a ideia de construção de uma cultura do planejamento governamental mais geral e descentralizada - voltado à concretizar as demandas sociais territorializadas.

Esse cenário começa a ser modificado com a Constituição Federal de 1988, que promoveu mudanças significativas no sentido da descentralização de políticas públicas e do planejamento. A partir daí os municípios, que antes eram vistos como dependentes do governo federal ou como locais de reprodução de oligarquias, passam a receber uma série de atribuições de formulação e de implementação de políticas públicas. Com isso, a necessidade de planejar se impôs às prefeituras como uma obrigatoriedade para cumprir com as determinações constitucionais.

Por meio do artigo 165, a Constituição Federal atribuiu aos municípios a responsabilidade de formular diversos instrumentos de planejamento e controle orçamentário: Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), plano de saneamento básico, de resíduos sólidos, de saúde, de educação, de assistência social, Plano Diretor (para municípios com mais de 20 mil habitantes e pertencentes a Regiões Metropolitanas), dentre outros (Brasil, 1990). Tal determinação gerou uma série de demandas às burocracias municipais, em termos de desenvolvimento de capacidades estatais e, também, para a produção de novas metodologias de planejamento, que envolvesse mais a população do território.

Contudo, como demonstra a literatura sobre o federalismo brasileiro, e mais recentemente sobre capacidades estatais, são desiguais as condições burocráticas, fiscais e socioeconômica dos municípios brasileiros, assim como vigora em sua maioria,

a precariedade nas estruturas administrativas (Arretche, 2002; Grin *et al*, 2018; Lima *et al*, 2020; Marengo; Strohschoen, 2018; Souza, 2006). Ademais, por conta da trajetória do planejamento brasileiro, sabe-se que por longo tempo o planejamento local não foi uma prioridade, sobretudo para os pequenos municípios (Papi *et al*, 2019). Assim, se por um lado, no contexto pós Constituição de 1988, tem-se nos municípios capacidades estatais incipientes, por outro, há o imperativo constitucional de elaborar e executar políticas sociais e atividades de planejamento. Nesse contexto, torna-se fundamental debater sobre as condições e a importância da construção de capacidades estatais locais e sobre a forma como elas afetam o planejamento.

Buscando contribuir com esta agenda de pesquisa, o objetivo deste capítulo é (a) discutir os tipos de capacidades estatais que afetam os processos de planejamento, bem como suas inter-relações, (b) investigar o grau de institucionalização do planejamento nos municípios brasileiros a partir de dados da MUNIC e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro sobre a produção de instrumentos de planejamento e despesas relacionadas, e (c) refletir sobre as novas demandas sociais e econômicas trazidas aos municípios em decorrência da pandemia da Covid-19 e como o planejamento torna-se um instrumento fundamental dos governos para lidar com esse contexto.

Para tanto, o capítulo está dividido em cinco partes, além desta introdução. Na próxima seção discutimos as capacidades estatais municipais para o planejamento governamental destacando àquelas fundamentais para a estruturação e desenvolvimento de tal processo. Na terceira seção, apresentamos a estratégia metodológica empregada e, na quarta, analisamos os instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros visando compreender seu grau de institucionalização. Por fim, abordamos o planejamento municipal em tempos da Covid-19 e no pós-pandemia e elaboramos algumas reflexões finais.

## 1. Capacidades estatais municipais para o planejamento governamental

Considerando o contexto de descentralização, que desencadeou uma série de demandas à burocracia municipal, três tipos de capacidades estatais inter-relacionadas têm sido apontadas como fundamentais para estruturar e institucionalizar os processos de planejamento nos municípios: fiscal, burocrática e política (Menezes; Jannuzzi, 2005; Souza, 1999; Souza, 2017). Assume-se que deficiências e déficits nesses campos comprometem fortemente o funcionamento qualificado da administração pública no que tange aos processos de planejamento e à qualidade dos planos produzidos, bem como a sua implantação.

A escassez de recursos financeiros é um tema recorrente no debate sobre as limitações e dificuldades que os governos enfrentam para atender as demandas sociais e para garantir o funcionamento do Estado (Marinho; Jorge, 2015). Em se tratando das atividades de planejamento, a suficiência financeira opera como condição tanto para a formação de estruturas organizacionais qualificadas quanto para a execução das ações previstas nos planos. Nessa relação, o efeito de *feedback* da qualificação da capacidade administrativa seria o incremento das atividades estatais, incluídas aí, as de arrecadação e de gasto.

Sobre isso, Grin *et al* (2018) sustentam que o desempenho fiscal é afetado pelo preparo técnico do funcionalismo municipal, medido pela escolaridade formal, pelas capacidades políticas, aferidas pela existência de conselhos de políticas, e pela participação em consórcios intermunicipais. Também, Marengo, Strohschoen e Joner (2017) constataram que administrações municipais com maior concentração de burocracia profissional apresentaram razão de chance cerca de 80 % maior de gerar maiores níveis de arrecadação de imposto imobiliário urbano. Os autores afirmam que burocracias com perfil “estatutário com formação superior” contribuem para o incremento da arrecadação de IPTU, sobretudo, em micro e pequenos municípios.

Da mesma forma, Marengo (2017) averiguou que a profissionalização da burocracia municipal pode ampliar a capacidade

estatal para implementar políticas, especificamente a legislação regulatória sobre espaço urbano. Isso acontece porque “o insulamento provocado pela autonomia e estabilidade de carreiras públicas permite uma redução de custos de transação política associada à implementação de políticas regulatórias” (Marenco, 2017, p. 1048). Em outras palavras, burocratas de carreira não estão submetidos aos ciclos políticos e eleitorais, tendo, desta forma, mais incentivos para equacionar vetos e resistências mobilizados pela imposição de custos concentrados gerados por este tipo de legislação.

Tais achados devem ser considerados à luz dos dados da Pesquisa de Informações Básicas (MUNIC/IBGE, 2011) que apontaram que: 40 % dos funcionários das prefeituras brasileiras possuem nível médio de ensino; 23 %, nível fundamental e 28 %, ensino superior. Além disso, 7 % são pós-graduados e 2 % não têm instrução formal. Ou seja, a maioria dos funcionários das prefeituras não possuíam ensino superior, o que pode afetar a capacidade administrativa.

Essa fragilidade influencia o processo de institucionalização<sup>1</sup> do planejamento nos municípios, bem como a qualidade dos planos derivados. Marinho e Jorge (2015) investigaram 14 municípios sergipanos e verificaram que, na totalidade da amostra, a falta de capacitação técnica do funcionalismo local os levou a contratar escritórios privados especializados em contabilidade pública para

---

1 Neste trabalho entendemos institucionalização como um processo que gera não apenas as regras do “jogo” que orientam as políticas públicas e as funções governamentais - como o planejamento-, mas sobretudo, as práticas que conferem a elas certa autonomia às mudanças políticas/eleitorais; a sistematicidade de atividades; a permanência no tempo e o cumprimento de sua função estratégica (Dimaggio; Powell, 1983; Pierson, 2004). Neste aspecto, cabe destacar o papel da relação íntima do conceito de capacidades estatais e como o mesmo nos aproxima da compreensão da institucionalidade do planejamento governamental, em especial o de nível local. Partindo da premissa de que a capacidade estatal tange à competência do Estado para realizar objetivos mesmo diante de contextos adversos e grupos opositores (Skocpol, 1985), e que elas dizem respeito a um conjunto amplo de habilidades e recursos, entendemos que são necessárias capacidades consolidadas como as administrativas e as burocráticas para que, práticas como o planejamento ganhem institucionalidade.

a elaboração das peças orçamentárias. Os autores verificaram que a maioria dos prefeitos estava parcialmente insatisfeita com o trabalho dessas empresas. Ademais, tal delegação não contribuiria para o desenvolvimento de capacidades nas burocracias locais uma vez que as interações com a prefeitura não restaram claras. Da mesma forma, a relação com o legislativo não foi comprovada, e verificou-se que prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores demonstravam pouco conhecimento sobre os instrumentos de planejamento. Nesse caso, a busca de capacidades externas teve efeito debilitador: a carência de capacidade administrativa promoveu a transferência da atividade de planejamento para a esfera não estatal, o que afastou a burocracia municipal desses processos, impedindo o desenvolvimento de competências relacionadas.

Por outro lado, alguns estudos mostram que os efeitos negativos da carência de capacidade burocrática nos processos de planejamento podem ser minimizados se capacidades relacionais e de coordenação estiverem presentes. Ritter e Grasel (2016), por exemplo, ao estudar o município de Canarana/MT, perceberam que os atores do executivo, do legislativo e de grupos da sociedade compartilhavam o objetivo de elaborar o plano plurianual, o que se manifestou em um forte apoio e participação nas atividades de planejamento, cujo produto foi avaliado positivamente pelos envolvidos. Nesse caso, a interação social que se desenrolou no contexto do processo de planejamento produziu capacidade administrativa. Além disso, o desenvolvimento da capacidade relacional pode fortalecer o capital social, e o que chamamos “cultura de planejamento local”, colaborando para a reprodução desse tipo de capacidade e para a legitimidade do governo.

A propósito, Souza (1999) reconhece que a capacidade racionalizadora do planejamento não constitui condição suficiente para concretização ou realização dos interesses públicos. Isso depende da representatividade e da organização dos segmentos que integram a sociedade. Nesse sentido, Ferreira Filho (2016) reitera que os entes



federados estão tentando buscar uma integração maior com a sociedade em relação ao planejamento governamental.

Contudo, no que tange às relações entre executivo e legislativo, a literatura mostra resultados divergentes. Enquanto Ritter e Grasel (2016) e Souza (1999) identificaram a positividade dessas relações para a eficácia do planejamento municipal; Pereira (2019) averiguou que, no caso de Osasco/SP, a interação com atores do sistema político-representativo, por meio de um mecanismo de alocação orçamentária, não teve influência relevante no processo de gestão ou no conteúdo do plano plurianual.

Assim, analisando os achados trazidos pela literatura, entendemos que são necessários grandes esforços na construção de capacidades estatais municipais, tais como, as administrativas e as burocráticas para que o planejamento ganhe institucionalidade - ou seja, maior sistematicidade de atividades nas prefeituras, permanência no tempo e função estratégica. Entendendo institucionalização como um processo que confere às políticas públicas e/ou processos de gestão - certa autonomia às mudanças políticas/eleitorais graças às regras e práticas consolidadas no tempo (Dimaggio; Powell, 1983; Pierson, 2004), salientamos que o mero reconhecimento legal e regras formais consolidadas, são insuficientes para gerar a eficácia desejada. Portanto, são necessárias práticas concretas e investimentos cotidianos voltados à construção de capacidades estatais para que o planejamento governamental se torne, de fato, um instrumento estratégico do Estado, capaz de transformar as demandas sociais em projetos e transformações futuras.

Tal cenário é catalisado pela determinação constitucional de produção das peças de planejamento. Sabe-se que os municípios vêm agindo para qualificar a gestão (Grin; Abrucio, 2019; Lui, 2019), mas que persistem problemas estruturais nos processos de recrutamento, seleção e avaliação dos quadros (Araújo; Oliveira; Cardoso, 2020; Coelho; Menon, 2018).

Sobre esse aspecto cabe salientar que nos anos 2000, ainda sobre o governo dos presidentes de centro-esquerda (convictos da

necessidade de se reforçar a institucionalidade do planejamento local), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) buscaram resgatar o sentido estratégico do planejamento no governo federal, dando suporte para os municípios se capacitarem e despertarem sobre a necessidade de pensar e planejar seu futuro. No âmbito federal, reforçou-se o viés participativo dos planos, com o envolvimento de amplos setores da sociedade e seu sentido estratégico, com a mudança de forma do plano plurianual (PPA) (Couto, 2011). No caminho dessa experiência, despertou-se para o fato da falta de estruturas e capacidades para o planejamento dos municípios brasileiros, que desde 1988 vinham, em sua maioria, construindo PPAs e - outras peças de planejamento - burocráticos, engavetados e sem aplicabilidade prática. A partir de então, o governo federal, sobretudo no governo Dilma, passou a promover cursos de capacitação nacional para os agentes de planejamento local, *in loco* e EAD.<sup>2</sup> Houve a aproximação do MPOG com as secretarias de planejamento estaduais de forma a construir formação para agentes públicos locais para que despertassem e investissem em seus planos locais, para além da formalidade.

Passados mais dez anos dessa tentativa de coordenação governamental, no sentido de reforço da institucionalidade do planejamento local, faz-se de suma importância analisar o panorama brasileiro nos dias atuais, para que novas iniciativas como aquelas sejam postas em práticas. Sobretudo em um contexto político como o que vivemos atualmente, em que cada vez mais os municípios se notabilizam como implementadores de políticas fundamentais à

2 Em que se destaca o curso de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial prestado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo - CEGOV/ UFRGS e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) em 2013. O curso capacitou 336 gestores e técnicos envolvidos com o planejamento em 230 municípios brasileiros, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais (PPAs).

população e precisam de apoio e não de um conjunto de reformas estatais, como as vigentes que fragilizam ainda mais a cultura de planejamento.<sup>3</sup> Feitas essas considerações, nas páginas que seguem demonstramos a estratégia metodológica utilizada na pesquisa, assim como avançamos para a análise do panorama da institucionalização dos instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros.

## 2. Estratégia metodológica

Para investigar o grau de institucionalização do planejamento nos municípios brasileiros, empregamos uma abordagem quantitativa por meio de técnicas descritivas e de agrupamentos, seguindo a proposta geral desta obra. Os dados sobre planejamento municipal foram coletados a partir da base de dados da MUNIC, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além desse, também foram consultados: o Atlas do Desenvolvimento Humano (IDH-M) elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o Produto Interno Bruto *per capita* por município fornecida pela Pibmun 2012, e a base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional, que disponibiliza informações do balanço anual de 2014, declarados pelos representantes legais dos municípios, conforme demonstrado no Quadro 1.

3 Salientamos que tramita no congresso nacional, desde 2019, a PEC 188 - chamada "PEC do Pacto federativo" - que prevê, entre outras iniciativas, a extinção do único instrumento de planejamento obrigatório do sistema brasileiro, que é o PPA - Plano Plurianual, substituindo-o por um Orçamento Plurianual (art. 2º, que propõe mudança nos atuais art. 48, II; art. 84, XXIII; art. 165, §§ 2º, 5º, 6º, 8º e 9º; art. 166, *caput* e §§ 3º e 6º; art. 167, I; art. 184, §4º) (Brasil, 2019). Consideramos que a iniciativa representa uma fragilização desse instrumento de planejamento, uma vez que retira dele o sentido estratégico reduzindo-o a uma peça orçamentária. Neste sentido reforçamos que - se, planejar implica em estabelecer as prioridades para o futuro desejado, sob certas condições (cenários) -; e orçar, implica em estabelecer os meios para custeio de certos gastos, logo, reduzir o planejamento a mero orçamento plurianual é reduzir o escopo do seu propósito.

Quadro 1 – Apresentação sinóptica das variáveis, anos e fontes consultadas

Variável	Ano	Fonte
Plano diretor	2018	MUNIC
Legislação sobre zona e/ou área de interesse social	2018	MUNIC
Lei de perímetro urbano	2018	MUNIC
Legislação sobre parcelamento do solo	2018	MUNIC
Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	2018	MUNIC
Legislação sobre contribuição de melhoria	2018	MUNIC
Código de obras	2018	MUNIC
Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	2018	MUNIC
Legislação sobre regularização fundiária	2018	MUNIC
Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	2018	MUNIC
Despesa em planejamento e orçamento	2018	Finbra/Siconfi
Despesa em controle interno	2018	Finbra/Siconfi
Despesa em normatização e fiscalização	2018	Finbra/Siconfi
População 2018	2018	MUNIC
PIB <i>per capita</i>	2016	IBGE
Receitas correntes <i>per capita</i>	2018	Finbra/Siconfi
IDH Municipal	2010	PNUD

Fonte: Elaborado pelos autores com base em: IBGE, 2018; PNUD, 2010; Siconfi, 2018.

Dessa forma, trabalhamos com 13 variáveis de planejamento além de informações socioeconômicas. Todas as variáveis possuem respostas dicotômicas 0 (não) e 1 (sim). Assume-se que a manutenção desses instrumentos de planejamento ofereceria uma aproximação do grau de desenvolvimento de capacidades estatais correlatas. Assim, a quantidade produzida/realizada indicaria maior institucionalização das atividades de planejamento. De outra forma, argumenta-se que esses instrumentos contribuem para a qualificação das políticas públicas, uma vez que imprimem publicidade, normatividade e previsibilidade à formulação, implementação e ao ambiente institucional.

Com o auxílio do *software* SPSS®, foram utilizadas estatísticas descritivas para organização, sumarização e descrição do conjunto de dados. Posteriormente, os dados foram submetidos a técnicas multivariadas interdependentes de análise de agrupamento, que permitem o reconhecimento de padrões. O objetivo de agrupar dados é descobrir o(s) agrupamento(s) natural(is) de um conjunto de padrões, pontos ou objetos (Jain, 2010). Os agrupamentos resultantes devem então exibir elevada homogeneidade interna (dentro dos agrupamentos) e elevada heterogeneidade externa (entre agrupamentos) (Hair *et al*, 1998). Isso significa dizer que os municípios incluídos em um grupo devem ter características semelhantes de planejamento, e que cada grupo de municípios é heterogêneo em relação aos demais grupos (Przebylovicz; Cunha; Meirelles, 2018).

A análise de agrupamentos foi realizada com as variáveis de planejamento apresentadas na Tabela 1. Para a geração dos *clusters* foi utilizada a técnica *K-means*. De acordo com Jain (2010, p. 653), “o algoritmo *K-means* encontra uma partição tal que o erro quadrático entre a média empírica de um *cluster* e os pontos no *cluster* seja minimizado”. Apesar de terem sido feitos testes para três, quatro, cinco e seis *clusters*, optou-se por proceder à análise com quatro *clusters* porque os agrupamentos resultantes apresentaram maior possibilidade de explicação pelos pesquisadores (Przebylovicz; Cunha; Meirelles, 2018). O modelo final foi composto por 5.429 municípios, foram excluídos 141 municípios, em virtude da indisponibilidade de algumas das variáveis.

### **3. Análise da institucionalização dos instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros**

A Tabela 1 apresenta os resultados da análise de *cluster* formado a partir da técnica de agrupamento denominada *k-means*. A Figura 1 exibe a representação geográfica da distribuição dos *clusters*.

Na análise descritiva dos dados percebe-se que 92,34 % dos municípios estudados não possuem despesa em normatização e

fiscalização, enquanto 72,70 % não possuem despesa em planejamento e orçamento, 69,5 % não possuem legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental, 64,10 % não possuem lei sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico e 63,36 % não possuem lei sobre regulação fundiária.

Esse quadro aponta a fragilidade das estruturas de planejamento já documentadas na literatura (Menezes; Jannuzzi, 2005). Contudo, deve-se considerar os diferentes papéis dos municípios no território. A pesquisa das Regiões de Influência das Cidades (REGIC), conduzida pelo IBGE, por exemplo, classificou os municípios em tipologias conforme sua importância e influência na rede de cidades, mostrando que um conjunto de municípios exerce a função de centros regionais, sub regionais, além dos considerados metropolitanos.

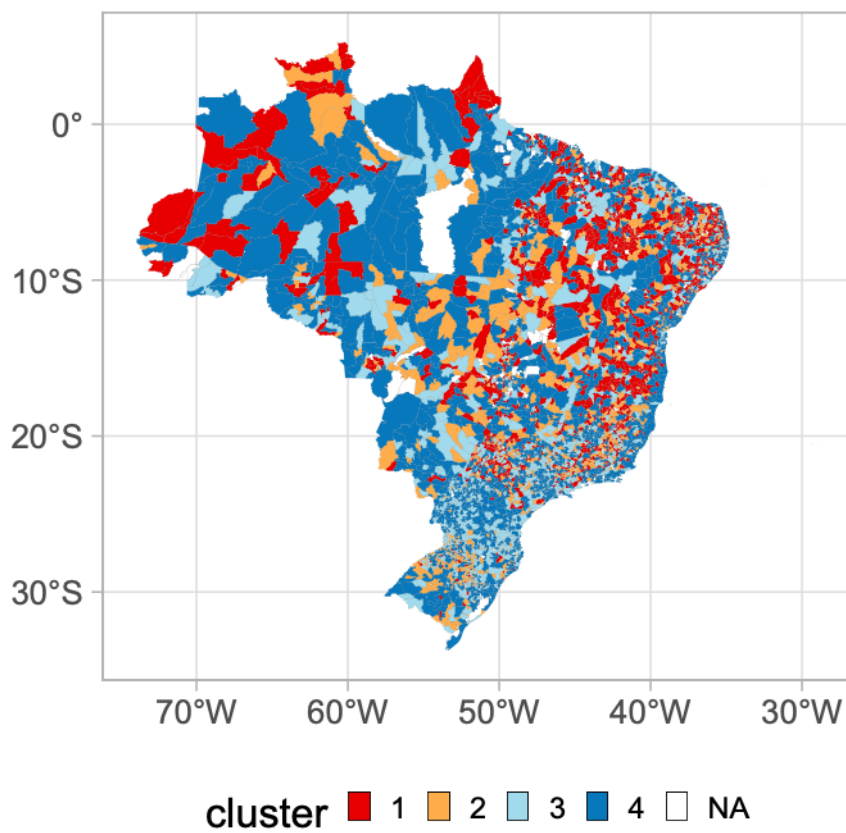
No caso dos instrumentos de planejamento, isso significa que, embora o dever de produzi-los seja do município, sua existência e qualidade geram efeitos em toda a rede de cidades. Nesse sentido, ilustrativamente, a análise da existência de instrumentos de planejamento na cidade de Guarulhos, situada na região metropolitana mais importante do país e em meio a outras metrópoles, precisa levar em consideração o efeito do transbordamento dessas políticas locais, que influenciam o entorno assim como as dinâmicas nacionais. Situação diferente da cidade de Manaus que está inserida em outro tipo de configuração socioespacial, mais regional e exerce sozinha o papel de capital regional de referência para um amplo conjunto de serviços. Em se tratando de municípios conurbados, essa situação se torna ainda mais delicada visto que as ações de um têm impacto imediato sobre o outro dada a disposição física do espaço urbano. Assim, a construção de planos tais como de uso e ocupação do solo, zoneamento de áreas de preservação ambiental, planos de mobilidade e habitação realizada por um ente municipal deve também levar em conta a sua posição na rede de cidades e estar em consonância com os seus vizinhos.

Tabela 1 - Resultado da Análise de *Clusters* K-means

Dimensão	Variável	Range	Cluster			
			1	2	3	4
Planejamento	Plano diretor	0 - não 1 - sim	0,08	0,12	0,94	0,95
	Legislação sobre zona e/ou área de interesse social	0 - não 1 - sim	0,14	0,22	0,92	0,95
	Lei de perímetro urbano	0 - não 1 - sim	0,72	0,97	0,98	0,99
	Legislação sobre parcelamento do solo	0 - não 1 - sim	0,08	0,76	0,96	0,97
	Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo	0 - não 1 - sim	0,05	0,59	0,97	0,98
	Legislação sobre contribuição de melhoria	0 - não 1 - sim	0,16	0,68	0,77	0,84
	Código de obras	0 - não 1 - sim	0,26	0,77	0,87	0,92
	Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico	0 - não 1 - sim	0,05	0,08	0,48	0,83
	Legislação sobre regularização fundiária	0 - não 1 - sim	0,11	0,15	0,45	0,75
	Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental	0 - não 1 - sim	0,07	0,15	0,00	1,00
	Despesa em planejamento e orçamento	0 - não 1 - sim	0,18	0,19	0,36	0,36
	Despesa em controle interno	0 - não 1 - sim	0,42	0,38	0,47	0,47
	Despesa em normatização e fiscalização	0 - não 1 - sim	0,04	0,05	0,10	0,12
Caracterização dos Municípios	Número de municípios por <i>cluster</i>	Contínua	2.402	587	11.689	466
	Média do PIB <i>per capita</i> (2012)	R\$	20.194	591	21.287	20.380
	Média do IDH-M (2010)	0-1	0,65	0,72	0,65	0,65
	Média Receitas <i>per capita</i> (2014)	R\$	3.992	3.711	4.052	4.155

Fonte: Elaborada pelos autores.

Figura 1 - Representação Geográfica dos *Clusters*



Fonte: Elaborada pelos autores.



Com isso em mente, partimos para a análise descritiva dos agrupamentos. Eles foram nomeados de acordo com o grau de institucionalização dos instrumentos de planejamento constante no Quadro 1.

### **Cluster 1 - Baixa institucionalização do planejamento**

O *cluster* 1 é formado por 2.402 municípios, a média populacional é de 13.376 habitantes, apresenta o menor PIB *per capita* médio, de aproximadamente, R\$ 20.194,00, com receita *per capita* média de R\$ 3.992,00 e IDH médio de 0,65. Esse agrupamento tem a menor média populacional e apresenta os piores índices em quase todas as variáveis: das 13 peças de planejamento estudadas, apenas uma era produzida por mais de 50 % dos municípios do grupo, a Lei de Perímetro Urbano; e seis, eram produzidas por menos de 10 % deles. Neste grupo, vemos a baixa produção de planos, indicando baixa apropriação das atividades de planejamento.

### **Cluster 2 - Institucionalização incipiente do planejamento**

O *cluster* 2 é formado por 587 municípios, a média populacional é de 97.522 habitantes, com PIB *per capita* de R\$ 32.914,00, receitas *per capita* em torno de R\$ 3.711,00 e IDH-M médio de 0,72. É o maior em termos de média populacional, possui o melhor IDH-M médio, o maior PIB *per capita*, porém tem a pior média de receitas *per capita*. No que concerne aos 13 instrumentos de planejamento, cinco deles são produzidos por mais de 50 % dos municípios do grupo. Chama a atenção que apenas 12 % possuem Plano Diretor, já que essa peça é obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes e é o instrumento central da gestão urbana. Neste grupo, consideramos que há uma apropriação incipiente do planejamento, pois sete instrumentos se mostraram ausentes da gestão de mais de

50 % dos municípios do grupo. Esse resultado é pouco animador tendo em vista que este *cluster* agrega os municípios maiores, cujas políticas influenciam também seu entorno. Ou seja, a qualidade das capacidades estatais se mostra frágil também nos municípios de maior porte.

### **Cluster 3 - Planejamento em progresso**

O *cluster* 3 é formado por 1.689 municípios, a média populacional é de 16.164 habitantes, com PIB *per capita* de R\$ 21.287,00, tem a segunda maior receita *per capita*, em torno de R\$ 4.052,00, e IDH-M médio de 0,65. Quanto aos instrumentos de planejamento, sete deles foram produzidos em mais de 50 % dos municípios do *cluster*. O pior índice foi em “legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental”: apenas 29 % dos municípios dispõe de algum tipo de legislação sobre impacto ambiental. Considerando a quantidade de instrumentos confeccionados pelos integrantes do *cluster*, avaliamos que o grupo apresenta bom desempenho nas atividades de planejamento relacionadas.

### **Cluster 4 - Planejamento consolidado**

O *cluster* 4 é formado por 466 municípios, a média populacional é de 19.639 habitantes, com o segundo pior PIB *per capita* médio de R\$ 20.380,00, entretanto detém a maior receita *per capita* média, de R\$ 4.155,00 e IDH-M médio de 0,65. Nesse *cluster*, 10 instrumentos estão presentes em mais de 50 % dos municípios. Ainda, ele apresenta os melhores índices para todas as variáveis, com destaque para “legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental”; sendo que o pior resultado está na despesa em normatização e fiscalização, que apresentou baixo padrão em todos os *clusters*.

Em síntese, identificamos que os municípios têm diferentes desempenhos no que tange a produção/realização desses instrumentos de planejamento. Mas, de forma geral, persiste alguma fragilidade

no que se refere às capacidades estatais, considerando que os melhores resultados foram encontrados em 466 municípios (*cluster* 4). Esse quadro se torna relevante diante dos diversos problemas sociais trazidos pela pandemia da Covid-19, que pressiona a gestão municipal no sentido de atender as demandas presentes e se preparar para as que virão.

#### **4. Planejamento municipal em tempos da Covid-19 e no pós-pandemia**

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou a Covid-19 como uma pandemia e convocou os países a tomarem medidas urgentes de contenção da disseminação do vírus e de tratamento dos infectados. No Brasil, a situação tomou contornos trágicos quando no mês de maio de 2021 o número de pessoas que foram mortas em razão da Covid-19 alcançou os 439 mil e o de infectados ultrapassou os 16 milhões (Brasil, 2021).

As desigualdades sociais e regionais marcaram a forma como a pandemia se distribuiu e afetou o território brasileiro. Segundo Ribeiro e Aragão (2020), a mortalidade é três vezes maior nas periferias do que nos bairros de classe alta e média. Isso acontece porque a rede urbana brasileira se caracteriza por ser altamente desigual tanto no acesso aos serviços de saúde quanto na oferta de serviços de saneamento básico e infraestrutura urbana, conforme apontado no mapeamento das áreas de maior vulnerabilidade à Covid-19 realizado pelo IPEA (Costa *et al*, 2020). Além disso, os grupos em situação de pobreza não podem prescindir do trabalho diário, muitas vezes precário, que os impele às ruas, ao transporte público e à impossibilidade do distanciamento social e do trabalho remoto.

No que tange à políticas adotadas dos municípios, uma das primeiras iniciativas tomadas por alguns governos foi a elaboração de um plano municipal de contingência para lidar com iminência da doença (Floresta do Piauí, 2020; Irupi, 2020; Saquarema, 2020;

Santo Antônio de Goiás, 2020; Rio Novo do Sul, 2020). Esses planos tinham o propósito de servir como peça de planejamento intersetorial, determinando as medidas que seriam tomadas em cada área para a redução do impacto causado pelo coronavírus, tendo como base dois grandes eixos: medidas sanitárias e medidas de proteção social.

Nesse sentido, foram tomadas medidas como a declaração de estado de emergência em saúde pública, demandando o fechamento dos espaços públicos e a instalação do regime de *Home Office* para funcionários, principalmente aqueles pertencentes ao grupo de risco (Silva Júnior *et al.*, 2020). Com o crescimento dos números de casos e início dos óbitos, medidas mais extremas foram tomadas, como a declaração de calamidade pública, levando ao isolamento total, fechamento de comércios e indústrias, com exceção dos serviços essenciais, assim como o fechamento de escolas e dos acessos às cidades a não residentes. Tais medidas causaram grande impacto social, visto que houve o aumento do desemprego, redução salarial e, principalmente, a cessão da renda de uma grande parcela da população que exerce atividades informais.

Como forma de lidar com essas consequências, alguns governos locais promoveram o mapeamento das populações mais vulneráveis por meio de dados do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e das Escolas Públicas, como no caso de Niterói (Silva Júnior *et al.*, 2020). Essas informações foram utilizadas para distribuir *kits* de limpeza, de merenda escolar e adotar políticas de transferência de renda e de incentivo às pequenas e médias empresas.

O município de Niterói, por exemplo, criou o Programa de Renda Básica Temporária, operacionalizado por meio de transferência monetária com acesso através de “cartão pré-pago recarregável, disponibilizado em instalações municipais em todo território, com entregas escalonadas para evitar aglomeração e perda de tempo” (Silva Júnior *et al.*, 2020, p. 132). Tal esforço reforça a relevância das capacidades estatais, principalmente, as burocráticas para implementar

a política e de coordenação no sentido de articular as diversas instâncias envolvidas no processo.

Nesse contexto, a institucionalização do planejamento se torna fundamental, permitindo potencializar recursos e capacidades para lidar com problemas sociais complexos. Pois, de um lado temos as limitações de recursos e de pessoal e, por outro lado, a pandemia deixará profundas consequências sociais, com o agravamento das condições de pobreza, insegurança alimentar e desigualdade social. De forma específica, o período pós-pandemia colocará a necessidade de avançar nas políticas de redução da pobreza, no acesso ao saneamento básico (condição *sine qua non* para as medidas de higiene) e à infraestrutura urbana. Também, a criação e qualificação de estruturas regionais de atenção à saúde para que as redes das capitais dos estados não fiquem sobrecarregadas.

Tais ações demandariam capacidades estatais diversas para promover a estruturação e desenvolvimento dos processos de planejamento a nível municipal, uma vez que a crise causada pela Covid-19 tem implicações em uma ampla gama de setores o que exige uma resposta política intersetorial. Logo, quanto mais consolidado for o planejamento, maiores as chances dos municípios de lidarem e minimizarem as consequências (sociais, econômicas, etc.) causadas e mais rápida será a recuperação (pós-pandemia).

## **5. Reflexões Finais**

A análise desenvolvida neste capítulo ofereceu um panorama da institucionalização das atividades de planejamento nos municípios brasileiros. Encontramos um resultado que reforça achados prévios da literatura: a fragilidade da institucionalização dessas práticas. Acentua-se, com isso, a relevância do desenvolvimento de capacidade estatais que oportunizem o incremento do planejamento dado sua importância para a qualificação da ação pública. Contudo, as limitações

metodológicas deste estudo indicam pelo menos duas questões que podem se beneficiar de pesquisas futuras.

Primeiro, realizamos um estudo transversal, observando a existência de atividades e despesas relacionadas ao planejamento em um ponto no tempo. Para analisar o processo de institucionalização dessas práticas é relevante acionar uma perspectiva longitudinal. Com isso, pode-se avançar no conhecimento sobre a evolução dos instrumentos e identificar com mais clareza como o fenômeno se desenrola no tempo, ou seja, se há desenvolvimento de capacidades ou estagnação.

Segundo, é necessário considerar as escalas supramunicipal e regional para o planejamento. São inúmeros os problemas sociais e econômicos que os municípios precisam resolver. Porém, com frequência tais problemas não são produzidos nessa escala territorial, demandando esforços sinérgicos e formação de escalas mais amplas de planejamento, como o metropolitano ou regional para se avançar em capacidades de resolução. Como é evidente, a heterogeneidade dos municípios se manifesta em várias dimensões, dentre elas, no papel que exercem na região e no território nacional. Aqui trata-se de refletir sobre os diferentes graus de transbordamento e de influência territorial das políticas municipais.

Esse é o caso da política pública de saúde, que opera numa perspectiva regional; também, os debates sobre as regiões metropolitanas incorporaram tal preocupação. Esse movimento é uma tática para lidar com a complexidade dos problemas sociais, que demandam tratamento intersetorial, coordenado e cooperativo. É o caso dos planos de mobilidade, de uso e ocupação do solo e de meio ambiente nas regiões metropolitanas; ou ainda das bacias hidrográficas, pois, não raro, os corpos d'água perpassam um conjunto de municípios e o planejamento do uso e da preservação desse recurso natural precisa ser feito de forma conjunta. Nessas situações, a ação isolada de um município acarreta ineficácia e inefetividade e, por isso,

entendemos que essa complexidade merece ser abarcada nos estudos sobre planejamento supramunicipal.

Entretanto, as ponderações sobre a necessidade de se pensar os problemas locais e sua resolução como parte de um esforço sinérgico em outras escalas de planejamento, não exime a necessidade de se reforçar as capacidades estatais e a cultura de planejamento municipal. Como abordamos nesse artigo, atualmente há um debate em andamento no congresso nacional sobre o Pacto Federativo (PEC 188). Essa proposta visa substituir o PPA por um Orçamento Plurianual (art. 2º, que propõe mudanças nos atuais art. 48, II; art. 84, XXIII; art. 165, §§ 2º, 5º, 6º, 8º e 9º; art. 166, *caput* e §§ 3º e 6º; art. 167, I; art. 184, §4º) (Brasil, 2019). Consideramos que a iniciativa representa uma fragilização desse instrumento de planejamento, reduzindo seu escopo e propósito, assim como, ampliando a precarização simbólica de outras peças de planejamento local.

Em um contexto político como o que vivenciamos, é importante valorizar as peças de planejamento existentes, buscando formas de reforçar sua função estratégica e institucionalidade. Para tanto, defendemos o fortalecimento das capacidades estatais, em particular as burocráticas, administrativas e políticas. Assim como, a necessária coordenação e articulação federativa, não apenas no suporte à qualificação de equipes de planejamento em âmbito local, mas, sobretudo, na integração e articulação de políticas e programas - tanto de investimentos quanto de políticas sociais - para a efetividade de ações que transcendem as fronteiras territoriais municipais.

## Referências

ARAÚJO, A. L. G.; OLIVEIRA, K. P.; CARDOSO, G. A. A culpa é da indústria concurseira? Reflexões sobre o concurso público. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 7, n. 2, p. 128-146, 2020.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Campinas vol.23, n.80, p. 25-48. 2002.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro, 1930-1964: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. *Painel Coronavírus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 19 mai. 2021.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 5 de novembro de 2019*. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 06 de jul. 2020.

COELHO, F.; MENON, I. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis) funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. *Revista do Serviço Público*, 69, p. 151 – 180, 2018.



COSTA, et al. *Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da Covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (Nota Técnica n. 15, DIRUR). 2020.

COUTO, L. F. Sistema de planejamento Federal: novas respostas, velhos desafios. *RBPO*, v. 1, n. 1, p. 4-14, 2011.

DE TONI, J. *O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública*. Curitiba: InterSaberes, 2016.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Am. Sociol. Rev.*, vol. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

FERREIRA FILHO, W. R. A importância do plano plurianual participativo na gestão pública. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 12, n. 2, p. 147-164, 2016.

FLORESTA DO PIAUÍ. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano de Contingência para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (Covid-19) do Município de Floresta do Piauí*. Disponível em: <http://admin.itransparencia.com/files/transparencia/contrato/plano-de-contigencia-floresta.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília, Enap, 2019.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. A. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. *Multivariate data analysis*. 5. ed. Nova Jersey: Prentice-Hall, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa nacional de amostra por domicílio*. Disponível em: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015). Acesso em: 01 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. *Produto Interno Bruto dos Municípios*. 2012. Disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib\\_Municipios/2012/pibmunic2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2012/pibmunic2012.pdf). Acesso em: 01 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. *Regiões de Influências das Cidades 2007 - REGIC*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IRUPI. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano Municipal de Prevenção e Controle do SARS COV2 (Covid-19)*. Disponível em: [http://www.irupi.es.gov.br/arquivos/conteudo/COVID/Plano %20Municipal%20covid-19 %20lrupi.pdf](http://www.irupi.es.gov.br/arquivos/conteudo/COVID/Plano%20Municipal%20covid-19%20lrupi.pdf). Acesso em: 13 ago. 2020.

JAIN, A. H. Data clustering: 50 years beyond k-means. *Pattern Recognition Letters*, v. 31, n. 8, p. 651–666, 2010. doi:10.1016/j.patrec.2009.09.011

LIMA, L. L.; LUI, L.; RUIZ, K. P. B.; DIAS, G. V. R. S.; PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *Urbe. Rev. Bras. Gest. Urbana*, vol. 12, p. 1-16, 2020.

LUI, L. *A União faz a força? Um estudo sobre a cooperação intermunicipal no Brasil*. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 163, 2019.

MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. In: Marengo, A; NOLL, M. I. (ed.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 49-64, 2018.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MARINHO, A. P.; JORGE, M. A. O planejamento local é mais eficiente? Uma análise de 14 municípios sergipanos de pequeno porte. *Nova Economia*, v. 25, n. 1, p. 123-142, 2015.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. Tomos I e II. Brasília: IPEA. 1996.

MENEZES, L. C. A.; JANNUZZI, P. M. Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade. *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*, ano VII, n. 12, p. 69-76, 2005.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. In: VI ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICO, 2019, Salvador. *Anais...* Salvador: EBAP, 2019, p. 1-16.

PEREIRA, L. F. *Planejamento governamental e capacidades estatais: por um abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios*. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 217, 2019.

PIERSON. P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)*. 2010. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDHM](http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM). Acesso em: 01 mai. 2020.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. S. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista da Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018.

RIBEIRO, B.; ARAGÃO, M. Prefeitura estima que SP tem 1,6 milhão de infectados; mortalidade é 3 vezes maior na periferia. *Jornal Estadão*, São Paulo, 23 jun. 2020. Saúde.

RIO NOVO DO SUL. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano Municipal de Prevenção e Controle do Novo Coronavírus (2019-Ncov)*. Disponível em: <http://www.rionovodosul.es.gov.br/uploads/documento/20200605142436-plano-municipal-de-prevencao-e-controle-do-novo-coronaviru.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

RITTER, E. O.; GRASEL, D. Estratégias para a busca da Gestão de Excelência: Um Estudo de Caso no Município de Canarana. *Revista de Estudos Sociais*, v. 18, n. 36, p. 251-279, 2016.

SANTO ANTÔNIO DE GOIÁS. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano Municipal de Contingência para o Enfrentamento do Covid-19*. Disponível em: [http://acessoainformacao.santoantoniodegoias.go.gov.br/outras\\_informacoes/planomunicipal/id=27](http://acessoainformacao.santoantoniodegoias.go.gov.br/outras_informacoes/planomunicipal/id=27). Acesso em: 13 ago. 2020.

SAQUAREMA. SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. *Plano Municipal de Contingência para Novo Coronavírus*. Disponível em: <http://>

[www.saquarema.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Plano-Municipal-de-Conting %C3 %A4ncia-ao-Coronav %C3 %ADrus-Atualizado-25.05.2020.pdf](http://www.saquarema.rj.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Plano-Municipal-de-Conting-%C3%A4ncia-ao-Coronav%C3%ADrus-Atualizado-25.05.2020.pdf). Acesso em: 13 ago. 2020.

SILVA JÚNIOR, A. G.; LATGÉ, P. W.; OLIVEIRA, R. A. T.; FRANCO, C. M.; VASCONCELOS, M. C. V. A experiência de Niterói no enfrentamento da COVID 19: notas preliminares sobre a articulação de políticas sociais e de saúde. *APS em Revista* vol. 2, n. 2, p. 128 - 136, 2020.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies for analysis in current research. *In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, A. R. Avaliação do processo de implantação de um plano estratégico participativo municipal: um estudo de caso. *Revista de Estudos Sociais*, v. 1, n. 1, p. 7-30, 1999.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *WHO Director-General's Opening Remarks at the Media Briefing on Covid-19 - 11 March 2020*. Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-Covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 17 ago. 2020.

## **Banco de dados**

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI). 2018. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 01 mai. 2020.

CAPÍTULO

# 5

## GESTÃO DE PESSOAS EM NÍVEL MUNICIPAL

SANDRO TRESCASTRO BERGUE  
Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do  
Estado do Rio Grande do Sul.

## Considerações iniciais

A administração pública é intensiva em pessoas e conhecimento, pois depende da atuação dos agentes públicos, assim entendidos os agentes políticos e os servidores. Tem-se, portanto, que a gestão e a subsequente produção de valor público são, essencialmente, expressões da gestão do trabalho destes agentes. Se todas as ações governamentais e políticas públicas se processam por intermédio das pessoas – a educação, a saúde, a gestão tributária e financeira, as obras e serviços de conservação, e, fundamentalmente, a ação e a tomada de decisão política; o produto destas ações – o valor público gerado – é, por sua vez, função das *capacidades político-administrativas*, entre outras condições materiais que conformam o entorno sócio-político e econômico dos organismos estatais.

Se a gênese do *estado* e da *administração pública* está organicamente fundida com a *sociedade*, é a partir desta instância que o fenômeno político-administrativo precisa ser examinado. E onde a *sociedade* toca o *estado*? No *município*. É este o lugar institucional em que o *cidadão* interage com o poder público de forma mais intensa. É, por conseguinte, no contexto das relações que se processam neste espaço político-institucional que as *capacidades estatais* exigem atenção especial e prioritária.

Ao se tratar a administração municipal à luz das capacidades estatais (Gomide; Pereira; Machado, 2017; 2018; Segatto *et al.*, 2021) assinala-se a centralidade não somente da burocracia profissional local, mas da instância política funcionando de forma interdependente no processo de geração de valor público (Loureiro; Olivieri; Martes, 2010; Grin, 2016.). As *competências* ou *capacidades de natureza técnica e política* constituem um aspecto estruturante essencial dessas burocracias, tanto sob a perspectiva dos servidores, onde se incluem aqueles investidos em cargos comissionados (Marenco; Strohschoen, 2018; Cardoso; Marenco, 2020), quanto dos agentes políticos (Moraes; Borges-Andrade; Queiroga, 2011).

Sabe-se que o arranjo federativo atual remete aos municípios a operacionalização de políticas públicas de contato direto com o cidadão, com destaque para as ações articuladas nas áreas de educação,

de saúde e de assistência social.<sup>1</sup> Esse deslocamento da oferta de bens e serviços públicos repercute sensivelmente sobre os contornos quantitativo e qualitativo dos quadros de servidores públicos no plano local, nos quais sobressaem as feições de burocracias que operam mais intensamente no denominado *nível de rua* (Noll; Marengo, 2018; Lipsky, 2019). Essa conformação do serviço público encerra, ainda, outras faces não menos relevantes para fins de gestão de pessoas, no contexto das quais as implicações entre a dinâmica política e o conteúdo ético do trabalho do agente no serviço público, que no ambiente local ganham peculiar expressão e contornos distintos, por exemplo, em relação a um empregado no âmbito das relações privadas. O *significado ético de ser servidor público* experimenta especial desafio no plano local na medida em que neste espaço se acentua o conflito político partidário em um cenário de restrições fiscais, de carências em termos de competências profissionais (técnicas e comportamentais) e de acesso limitado a políticas de desenvolvimento continuado de agentes públicos – servidores e agentes políticos –, entre outros aspectos. Entre os fatores de atenção em se tratando do exame das capacidades estatais no nível governamental local está justamente uma tendência à redução do significado de *política* – conceito essencial de administração pública – ao de política partidária, este sensivelmente mais estreito.

Diante disso, a análise das capacidades estatais impõe a desconstrução de preceitos tradicionais arraigados em relação à administração pública e a elevação de novos entendimentos acerca da necessária integração entre técnica e política, entre o agente político e a burocracia e, em especial ao significado substantivo de servidor público. Esta se trata de uma condição fundamental e estruturante de

1 É preciso considerar que a própria categoria município encerra em si uma sensível heterogeneidade, pois existem localidades de diferentes portes populacionais, que refletem configurações de burocracias e arranjos políticos em distintos níveis de desenvolvimento e complexidade. (Marengo; Strohschoen, 2018). Apesar disso, constituem substantiva maioria as administrações municipais de pequeno porte populacional com frágeis aparatos político-administrativos.



tudo o mais que se pretenda erigir em termos de gestão de pessoas na esfera local de governo.

Mas o exame deste recorte referente às capacidades estatais relativas à *gestão de pessoas* na esfera local de governo, alinhando-se à proposta condutora da obra como um todo, funda-se na análise dos agrupamentos de municípios gerados a partir do processo baseado no algoritmo *k-means* (ou *k-médias*). A metodologia permitiu a formação de quatro *clusters* seguindo a abordagem proposta por Przeybilowicz, Cunha e Meirelles (2018). Os dados relativos à estrutura e funcionamento das administrações locais conformadores destes grupos são referentes aos anos de 2014 e 2018, dependendo da variável tomada, e foram colhidos da base de dados formada a partir da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC* produzida pelo *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE*. Alguns limites desta importante base de dados e dos contornos resultantes da aplicação da técnica nos moldes levados a efeito, especificamente para o exame das capacidades estatais da área de gestão de pessoas, motivaram a busca de complementação de dados e informações em outras fontes e estudos.

Assim, o presente capítulo parte deste cenário e busca descrever e analisar as *capacidades estatais sobre gestão de pessoas no nível local* segundo diferentes referenciais. O objetivo desta multiplicidade de fontes é, então, tanto abordar o complexo fenômeno a partir de distintas e complementares perspectivas, quanto cobrir lacunas de informações e aproximar a análise de uma contribuição mais consistente para subsidiar uma melhor compreensão e tomada de decisão por parte dos administradores locais, de pesquisadores e dos demais profissionais envolvidos no ciclo de gestão das políticas públicas que alcancem esta esfera de governo.

Inicia-se contextualizando a gestão de pessoas no marco federativo e a correspondente inserção dos municípios nesse ambiente; seguindo-se uma seção que aborda a descrição e análise das capacidades estatais dos municípios nessa área a partir de dados e indicadores

quantitativos complementados por uma perspectiva que destaca elementos da dinâmica ética e política transversais à gestão de pessoas no cenário local. Enfoca, ainda, ações dos governos federal e estaduais orientadas para a promoção dessas capacidades no plano municipal. Por fim, são propostas algumas perspectivas para o desenvolvimento institucional da gestão de pessoas nesta esfera de governo que sinalizam também elementos para uma agenda de pesquisa.

## **1. A gestão de pessoas no desenho federativo e os papéis atribuídos aos municípios**

A esfera federativa municipal no Brasil caracteriza-se como uma instância heterogênea em termos de porte populacional, extensão territorial, capacidades gerenciais, administrativas, políticas e fiscais. Esta diversidade é temperada, ainda, pelas especificidades regionais que se expressam em uma ampla variedade de realidades de natureza econômica, política, sociocultural, demográfica, climática, etc.

No particular arranjo federativo brasileiro o município dispõe de significativa autonomia formal definida em sede constitucional no que se refere às funções administrativas, estendendo-se às matérias relativas à gestão de pessoas (CRFB, art. 30). A operacionalização dessas competências, no entanto, encontra restrições nas limitações que envolvem as capacidades político-administrativas locais. Do referido dispositivo constitucional se extrai com destaque como delimitadores de escopo a organização, a cooperação intergovernamental e as figuras de delegação como esteios delineadores dos formatos institucionais passíveis de serem assumidos pelo município, orientados pelo interesse local, para o disciplinamento e execução de assuntos como a tributação, ordenamento territorial, patrimônio histórico e a subsequente oferta de bens e serviços públicos em especial nas áreas de educação,

saúde, e transporte.<sup>2</sup> Os agentes públicos – servidores públicos e agentes políticos – e a malha de relações que estabelecem interna e externamente são um componente transversal a todos estes aspectos da dinâmica da administração municipal, como já foi dito.

A dinâmica das capacidades estatais nesta esfera de poder deve ser compreendida também no contexto do arranjo federativo brasileiro mais precisamente a partir das transformações trazidas pela Constituição da República de 1988, na esteira da qual se desenrolaram outros movimentos de reconfiguração político-administrativa e territorial observados nas últimas décadas, com destaque para os movimentos de emancipação de municípios. A abordagem das capacidades estatais está, portanto, atrelada ao debate envolvendo a peculiar arquitetura federativa, no cerne do qual se destacam também distorções interpretativas que as desigualdades de múltiplas ordens refletem. Neste particular vale referir:

Embora o arranjo institucional republicano do país consista na relação entre três diferentes níveis federativos separados e poderes formalmente independentes, as distinções daí advindas são frequentemente desconsideradas, tratadas de modo genérico, ou o nível federal é tomado como nacional e considerado a unidade típica e representativa do setor público do país. Mas o funcionalismo público federal representa apenas 10 % dos vínculos de trabalho no funcionalismo nacional. Ao tomar esta parte como o todo, produz-se uma compreensão distorcida – na melhor das hipóteses, parcial – sobre o funcionalismo público brasileiro. Tais distorções enviesam o debate sobre como aprimorar as capacidades do Estado, as políticas públicas e a prestação de serviços aos cidadãos. (Lopez; Guedes, 2020; p. 7).

Tomar a administração federal como expressão da administração pública brasileira tem sensíveis implicações negativas sobre a compreensão efetiva do que sejam seus desafios e reais necessidades. Este é um traço do imaginário dominante especialmente

2 É de se destacar, para fins de reflexão, seja pela centralidade que ocupa, seja pela repercussão que tem sobre diversos aspectos da gestão, que o tema do controle na esfera local tem reservado artigo específico no texto constitucional – art. 31 –, sendo também intensamente relacionado à gestão de pessoas.

no âmbito do serviço público federal. Distorce, ademais, a apreensão da realidade político-administrativa nacional e fragiliza o conhecimento sobre a dinâmica própria do lugar em que a sociedade primeiro e mais intensamente depende do bom funcionamento do aparelho do estado, notadamente pela atuação da sua burocracia, a saber, o *município*.

No município – instância federativa mais próxima do cidadão – o estado local toca a sociedade (Noll; Marengo, 2018). É neste espaço que a ação governamental é mais visível, onde as pressões externas são mais sensíveis e as tensões entre os atores se manifestam mais intensamente (Padovani; Young, 2012). Na esfera local se operacionalizam as políticas públicas que suprem as necessidades mais essenciais das pessoas e mais intensivas em servidores públicos, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos: a *saúde*, a *educação fundamental* e a *assistência social*.

Nos municípios estão 59 % dos servidores públicos do país; sendo 57 % se tomados apenas no contexto do poder executivo (Lopez; Guedes, 2020). Para além de pensar a execução dessas políticas públicas, entre outras de grande relevância e impacto que se somam, impõe-se avançar para a construção de estruturas e processos capazes de envolver as municipalidades também em outros momentos do ciclo das políticas públicas, notadamente a concepção.

Assumindo uma perspectiva de superação do pressuposto tradicional de divisão intelectual do trabalho, inclusive como fator de elevação efetividade das políticas públicas, é preciso reconhecer, no multifacetado universo municipal, a *capacidade colaborativa da burocracia local* e as suas necessidades, inclusive para provê-las. Essa interação e potencial mobilização de competências dos servidores públicos municipais voltadas para a coprodução de políticas e programas intergovernamentais é sensivelmente expandida pelas possibilidades que as tecnologias de informação e comunicação contemporâneas autorizam (Fountain, 2005), o que desloca parte substancial dos argumentos que se orientem para sua não realização.

## 2. Descrição e análise das capacidades estatais dos municípios na área de gestão de pessoas

As peculiaridades – diversidade e distorções – entre os entes federados (União, estados e municípios) moldam um perfil de funcionalismo público que encerra diferenças tanto quantitativas quanto qualitativas, privilegiando categorias tanto mais, quanto mais próximas da órbita federativa que mais concentra recursos orçamentários – a União.

### 2.1 Informações municipais sobre capacidades estatais referentes à gestão de pessoas

O estudo das capacidades estatais relativas à *gestão de pessoas na esfera municipal* de governo, tanto quanto às demais áreas de análise nesta obra, se baseia nos dados relativos aos anos de 2014 e 2018 colhidos por ocasião da MUNIC/IBGE. Este esforço de coleta da autarquia federal merece destaque pois dados e informações desta natureza são essenciais para subsidiar a boa administração pública, notadamente nesta tão heterogênea quanto impactante instância federativa. A análise empreendida revela, não obstante, um potencial de aperfeiçoamento para a formação de uma base de dados mais consistente quantitativa e qualitativamente. Neste particular, merece registro ainda em preliminar o fato de que a disponibilidade dos dados se restringe a 4.844 dentre os 5.570 municípios existentes no País. Apesar de poder ser considerado um número robusto de localidades dada a extensão e diversidade regional do País, e, sobretudo, os fatores que afetam o mecanismo de coleta, a ausência de 726 municípios a informar os dados ao IBGE não pode ser desconsiderada como fator potencialmente comprometedor da análise caso fosse tomada exclusivamente esta fonte para o exame das capacidades estatais na área de gestão de pessoas.

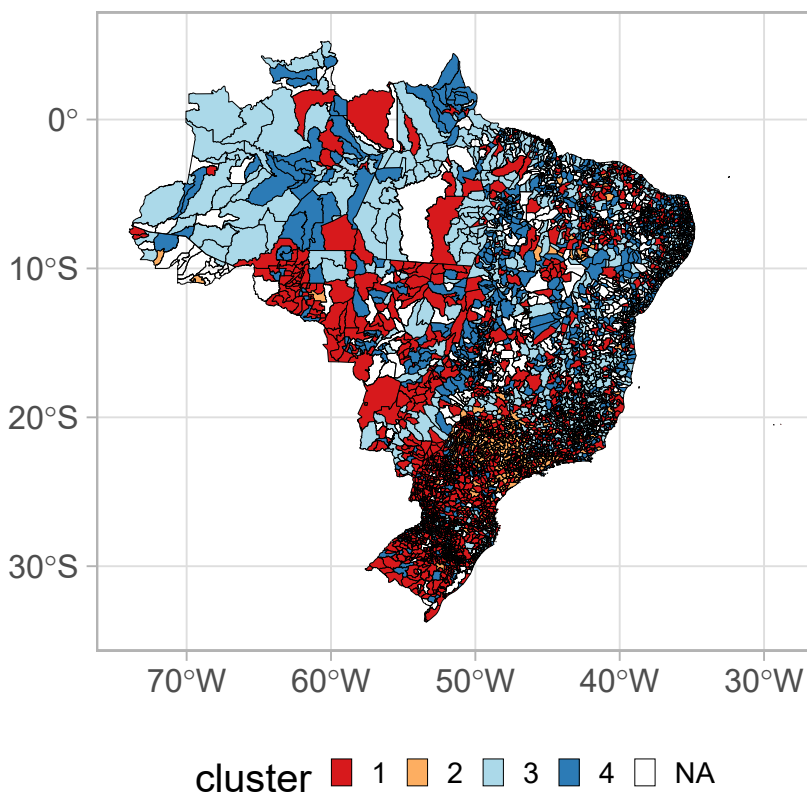
O modelo de conformação de agrupamentos de municípios definido em quatro *clusters* apresenta dois grandes elementos de

análise: um *mapa de distribuição geográfica*; e uma *tabela de indicadores* construída, essencialmente, a partir de duas dimensões de dados, a saber, a *natureza dos vínculos laborais* entre os servidores e o ente local; e o *nível de escolaridade* desses agentes. Cada uma destas dimensões de análise é desdobrada em variáveis específicas tal como demonstrado na Tabela 1. Os quatro grupos de municípios gerados replicando a metodologia para a definição de *clusters* adotada por Przeybilovicz, Cunha e Meirelles (2018) também permitiu a produção do mapa apresentado na Figura 1.

A primeira aproximação de análise dessa figura revela, de início, uma dificuldade de interpretação que decorre não somente da quantidade de informações, mas da sua forma de dispersão no mapa. O mapa representado na figura 1 reflete a resultante de um processo de agrupamento de localidades a partir de um conjunto de variáveis que, de fato, respondem por apenas duas importantes dimensões da gestão de pessoas, a natureza dos vínculos laborais e o nível de escolaridade dos servidores públicos, mas que em sua expressão gráfica pouco contribui para sua análise e interpretação.

A análise dos grupos de municípios obtidos a partir da técnica utilizada gerando a Tabela 1 evidencia, de modo geral, ora uma bastante reduzida, ora uma sensivelmente elevada variação dos dados referentes aos quatro *clusters* entre si. Ilustram essa reduzida variabilidade os indicadores de IDH Municipal – uma das quatro variáveis comuns de caracterização e controle utilizadas para comparação – cuja variação entre os *clusters* de 1 a 4 correspondeu a: 0,69; 0,72; 0,63 e 0,63, respectivamente. Comportamento semelhante se observa também nas variáveis de controle referentes à população e ao PIB *per capita*.

Figura 1 – Perspectivas diferenciadoras do servidor público e do empregado de empresa.



Fonte: Agrupamentos produzidos a partir dos dados MUNIC/IBGE – 2014 e 2018.

Tabela 1 – Natureza do vínculo laboral, escolaridade, população, PIB *per capita* e IDH Municipal

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Adm. Indireta	2018	MUNIC/IBGE	0, não; 1, sim	0,25	0,21	0,26	0,19
Servidores Adm. Direta	2018	MUNIC/IBGE	Contínua	1.007	1.079	1.053	1.122
Percentual de CLT	2018	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,03	0,80	0,01	0,01
Percentual sem vínculo permanente	2018	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,09	0,07	0,39	0,18
Percentual de comissionados	2018	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,09	0,06	0,09	0,16
Percentual de estatutários	2018	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,75	0,02	0,51	0,63
Percentual sem instrução	2014	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,01	0,01	0,03	0,01
Percentual ensino fundamental	2014	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,24	0,24	0,27	0,16
Percentual ensino médio	2014	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,36	0,40	0,38	0,56
Percentual ensino superior	2014	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,29	0,30	0,25	0,22
Percentual pós-graduação	2014	MUNIC/IBGE	0 – 100 %	0,11	0,05	0,06	0,05
População em 2018	2018	MUNIC/IBGE	Contínua	51.166	32.236	26.880	22.548
PIB <i>per capita</i>		IBGE	Em R\$	27.122	28.136	17.444	17.277
IDH Municipal		PNUD	0 – 1	0,69	0,72	0,63	0,63
Tamanho do Cluster				2.197	363	1.214	1.070
Tamanho da Amostra							4.844

Fonte: Agrupamentos produzidos a partir dos dados MUNIC/IBGE – 2014 e 2018.



Esta relativa homogeneidade mostra-se também no percentual em relação aos níveis informados de instrução dos servidores municipais nos casos de “*sem instrução*”, *ensino fundamental* e *ensino superior*, com indicador em torno de 0,01, 0,25 e 0,26, respectivamente entre os quatro *clusters*. De outro lado, uma significativamente destoante variação pode ser observada no percentual de estatutários identificado no *cluster 2*. Neste caso, enquanto nos *clusters 1, 3 e 4* os indicadores revelam índices de 0,75, 0,51 e 0,63, respectivamente; no *cluster 2* esse indicador fica em 0,02. Uma possível sinalização de consistência pode ser observada quando se contrasta estes dados com o percentual de *empregos públicos*, que diferem dos *cargos públicos* por serem regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, entre os quatro *clusters*. O percentual de empregados públicos (CLT) nos mesmos *clusters 1, 3 e 4* correspondem a 0,03, 0,01, e 0,01; ao passo que no *cluster 2* esse indicador revela o índice de 0,80. É importante assinalar, ainda, que esse *cluster 2* é formado por 363 municípios da amostra de 4.844, enquanto os demais *clusters* – 1, 3 e 4 – contém 2.197, 1.214 e 1.070 municípios, respectivamente. Disso pode-se depreender que neste conjunto de municípios o regime jurídico único estatutário constitucionalmente definido para a administração pública não é uma realidade. Bem assim, que se tem burocracias locais não alcançadas pelo correspondente instituto da estabilidade, seguindo-se disto todos os potenciais prejuízos que a prática da adoção do regime celetista implica para a sociedade em termos de qualidade e garantia de continuidade dos serviços públicos.

A título de sinalização com vistas ao desenvolvimento de estratégias de aperfeiçoamento da conformação da base de referência, percebe-se que os dados colhidos a partir da pesquisa MUNIC revelam sensível potencial de qualificação em termos de quantidade e de diversidade relativamente à dimensão gestão de pessoas no governo local, notadamente em termos do número de variáveis disponíveis. Esta limitação apresenta reflexos não somente na produção de diagnósticos acerca das capacidades estatais nesta área, mas no potencial de geração de indicadores que permitam subsidiar estudos e a tomada de decisão por parte de administradores

locais e formuladores de políticas públicas. Não obstante isso, a análise ora empreendida pode ser complementada a partir da busca de dados e informações também em outras fontes.

## 2.2 Estendendo o recorte quantitativo de análise do funcionalismo público municipal

A partir de meados dos anos 1980 observa-se uma ampliação relativa do serviço público municipal em termos de servidores públicos se comparado com a esfera federal e estadual. Esse movimento reflete, especialmente, as *transformações introduzidas pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB* no que se refere à autonomia e competências municipais para a oferta de bens e serviços públicos em áreas intensivas em pessoas, tais como a saúde, a educação, obras e conservação, assistência social, bem como outros segmentos que, em termos agregados, impactam na conformação da burocracia local.

Também contribuíram para esta expansão no número de servidores públicos municipais os *movimentos emancipacionistas*, ocorridos desde o final da década de 1980 e mais intensamente no transcurso da década de 1990, com a instalação de novas localidades. Para ilustrar, em 1940 o Brasil possuía um total de 1.574 municípios, passando a 5.564 em 2007. O crescimento do número de municípios se acelera sensivelmente, no entanto, nas últimas décadas: somavam 3.974 localidades em 1980; 4.491 em 1990; 5.507 em 2000; e 5.564 em 2007 (Klering; Kruehl; Stranz, 2012). Destaca-se que apenas entre 1990 e 2000, foram criados 1.016 novos municípios no Brasil, implicando um acréscimo de 22,6 % na quantidade de localidades, em sua grande maioria de pequeno porte populacional (Siqueira, 2003; Tomio, 2005). Esse novo cenário de fragmentação federativa significa a composição de estruturas administrativas dos poderes executivo e, ainda que menores, nos correspondentes poderes legislativos destes entes nascentes. A *qualificação da oferta de educação e saúde*, principalmente, verificada também na esfera local neste período também constitui fator explicativo da elevação quantitativa observada no contingente de servidores públicos municipais.

Lopez e Guedes (2020) apresentam um recorte desse fenômeno de expansão. Devido às referidas acomodações institucionais e político-administrativas, no período compreendido entre 1986 e 2017, os vínculos formais no setor público brasileiro – nos três níveis de governo, excluindo as empresas estatais – aumentaram em 123 % (Lopez; Guedes, 2020).<sup>3</sup> Neste cenário de expansão destacam-se os municípios, com ampliação de 276 % no número de vínculos, o que representa um aumento de contingente que passa de 1,7 milhão para 6,5 milhões de servidores.

Essa expansão, ao ritmo anualizado de 4,4 %, explica porque os municípios ampliaram a participação de 34 % para 57 % do total de vínculos no setor público. O movimento de municipalização da burocracia pública brasileira é uma tendência que ocorre desde os anos 1950, acentuou-se nos anos 1970 e continuou após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Carvalho, 2002; 2011; Santos *et al.*, 2016; Nogueira; Cardoso Junior, 2011). A partir desta, os municípios ampliaram suas competências e atribuições, incluído o provimento de serviços que integram o núcleo do Estado de bem-estar – educação, saúde e assistência –, e que respondem por parte expressiva dessa expansão. Colaborou também o crescimento do número de municípios do país: de 1980 a 2017 foram criados 1.579 novos municípios, um aumento de 40 % (Carvalho 2011, p. 298; IBGE, 2019, Lopez; Guedes, 2020, p. 10).

A transformação de antigos distritos combinados em novos municípios – invariavelmente de pequeno porte populacional –

---

<sup>3</sup> Passando de 5,1 milhões em 1986 para 11,4 milhões em 2017, com um crescimento médio de 2,5 % ao ano (Lopez; Guedes, 2020). Comparativamente, no mesmo período observou-se um incremento da ordem de 95 % no setor privado, tomando apenas os empregos formais. Considerando-se que não há vínculos informais no serviço público, os dados sinalizam a possibilidade de uma expansão semelhante em ambos os setores, sendo os vínculos públicos oscilantes entre 15,1 e 19,5 % do total de vínculos formais no decorrer da série (Lopez; Guedes, 2020). Deve-se considerar, ainda, que neste período – em 1988 – houve a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, com importantes reflexos sobre a oferta de serviços públicos.

importou na constituição de novas burocracias que se processaram fundamentalmente a partir de dois movimentos: a transposição de servidores do ente de origem (município-mãe); e a admissão de novos servidores mediante concursos públicos.<sup>4</sup> A instalação destes pequenos municípios significou também uma aproximação do estado – poder público – em relação à sociedade, com reflexos – em diferentes níveis de intensidade – sobre o senso de cidadania e a qualificação, tanto dos serviços públicos comumente referidos (educação, saúde, assistência social), quanto dos equipamentos urbanos e infraestrutura viária, de acesso à água e saneamento, esporte e lazer, entre outros. Em todas estas atividades, senão pela execução direta das correspondentes obras, são intensivas em servidores públicos, especialmente alocados em serviços permanentes de manutenção.

Em termos de natureza do vínculo laboral que se estabelece entre a administração municipal e os servidores, as relações reguladas pelo regime estatutário passaram de 66 % para 86 % dos casos no período de 1986 a 2017, ao passo que os “*celetistas*” – ocupantes de empregos públicos – reduziram de 30 % para 7 %, e os temporários ampliaram de 1 % para 8 % dos casos (Lopez; Guedes, 2020). Essa transformação observada sinaliza um movimento de profissionalização da burocracia, contribuindo para a qualificação dos aparatos administrativos no nível local (Pacheco, 2010).<sup>5</sup>

4 Nos meses iniciais de instalação, parte da estrutura de pessoal foi constituída mediante a figura constitucional de contratação autorizada por lei para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (Art. 37, inciso IX da Constituição da República). Estes agentes não ocupavam cargos públicos, senão desempenhavam em caráter precário as atividades a eles inerentes até que a investidura se processasse por concurso público nos termos do inciso II do mesmo art. 37.

5 Em comparação com a expansão observada no setor privado, e considerando a população economicamente ativa – PEA, no período compreendido entre 1992 a 2017, os vínculos formais no setor privado cresceram de 37 % para 51 %, observando-se um pico de 64 % em 2013. No setor público, neste mesmo período, os vínculos formais se expandiram de 9 % para 11 %, com um pico de 12 % verificado em 2013. (Lopes; Guedes, 2020, p.18).

A análise da natureza dos vínculos pode ser enriquecida a partir dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referentes à administração direta em 2017 apresentados por Cardoso e Marengo (2020) relativos ao cotejo entre investidos em *cargos comissionados* frente ao número *total de servidores* e à *população* do município. Trata-se de uma relação proporcionalmente decrescente. Em municípios com população de até 5.000 habitantes, os comissionados correspondem, em média, a 13,9 % dos servidores públicos municipais, representando cerca de 1 % da população. No outro extremo da série, as localidades com população superior a 500.000 habitantes, o percentual de servidores investidos em cargos comissionados representa em média 6,95 % do número total de servidores públicos municipais, correspondendo a 0,1 % da população.

Tomando-se o Poder Executivo municipal, observa-se a ampliação de sua participação percentual em relação ao Poder Executivo federal, expandindo-se de 34 % para 59 %, representando uma elevação no número de vínculos formais de 1,7 milhão para 6,3 milhões.<sup>6</sup> Em face das suas características o Executivo tende a concentrar o mais substantivo contingente de servidores, notadamente na Educação e na Saúde – sem desconsiderar as demais atividades igualmente relevantes realizadas por outras funções no plano local –, de modo que responde pela mais representativa ampliação no número de vínculos observada no período de 1986 a 2017.<sup>7</sup>

Mas é importante assinalar a significativa expansão observada também no número de vínculos formais do Poder Legislativo Municipal. Neste caso, os vínculos aumentaram de 33 % para 54 %

6 Esse crescimento contrasta com a mudança quantitativa ocorrida no Executivo Estadual (agregado nacional), que reduziu sua participação percentual de 48 % para 31 % do número total de vínculos, ainda que tenha apresentado uma ampliação de 2,4 milhões para 3,3 milhões em termos absolutos. (Lopez; Guedes, 2020, p. 20).

7 Para ilustrar, “a taxa de expansão anual dos vínculos no Executivo municipal foi de 4,3 %; no Executivo estadual, de 1,1 %; e, no Executivo federal, de 0,9 %”. (Lopez; Guedes, 2020, p.21).

em relação ao total no Legislativo – de 17 mil para 149 mil –, o que representa uma taxa média anual de 7,5 % (crescimento acumulado de 774 %) (Lopez; Guedes, 2020, p. 22). Tendo em vista a sua relevância no arranjo político do estado no plano local, o legislativo encontra ainda espaço para um amplo desenvolvimento institucional, com particular repercussão na necessidade de uma burocracia mais qualificada, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos, com destaque para a formação e a capacitação de servidores para o exercício das atividades de suporte e assessoramento visando à efetiva atuação do poder legislativo na consecução das suas reais e relevantes funções constitucionais e legais, sem descuidar da merecida atenção requerida ao desenvolvimento dos próprios membros do Poder – os vereadores.

O perfil do funcionalismo público municipal apresentou mudanças significativas também em termos de escolaridade.

A ampliação da escolaridade média dos contratados foi mais acentuada nos municípios. O percentual do total de vínculos com escolaridade superior completa aumentou de 10 % para 40 %. Os com ensino médio completo ou superior incompleto passaram de 22 % para 39 %. Este crescimento implicou a redução dos vínculos com nível médio incompleto ou fundamental, que caíram de 14 % para 10 % e de 53 % para 9 % do total, respectivamente. (Lopez; Guedes, 2020, p. 27).

Pode-se referir como aspectos que contribuem para explicar esse fenômeno da expansão da escolaridade no nível local a sensível ampliação da oferta ensino superior, público e privado, nas modalidades de ensino presencial e de educação a distância observada em escala nacional. A exigência de mais elevada escolaridade para a atividade docente foi trazida também pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996. Nessa mesma linha, a natureza e requisitos dos programas e das carreiras da área da saúde, particularmente no que se refere à atenção básica (Arretche; Marques, 2007) exigiram a admissão de mais profissionais com formação superior e de nível técnico (Neto; Terra, 1998). Ainda, a exigência de maior qualificação em outras atividades do serviço público municipal, com destaque para as áreas tributária, financeira, contábil e de controle interno concorreram para a elevação dos níveis de escolaridade

da burocracia profissional local. Este vetor de transformação tem sensível influência da atuação dos órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas e o Ministério Público baseada tanto em ações de fiscalização quanto de capacitação (Bergue, 2020a). Estímulos de progressão e promoção previstos nos planos de carreira dos servidores públicos podem também ser considerados como fatores mobilizadores da busca por formação superior, ainda que não exigida ou além daquela legalmente requerida para a investidura nos cargos públicos.<sup>8</sup>

Essa qualificação da burocracia em todas as esferas de governo se reflete positivamente também – ainda que de forma bastante desigual – nos níveis de remuneração dos servidores públicos.<sup>9</sup> Em termos agregados, a remuneração média varia de R\$ 3,4 mil para R\$ 4,2 mil, entre 1986 e 2017, apresentando uma elevação média anual de 0,73 %, o que significa uma elevação real de 23,5 % no período (Lopez, Guedes, 2020, p. 29).<sup>10</sup>

No nível municipal essa expansão se processou de forma mais limitada, especialmente em razão da escala quantitativa e da capacidade fiscal dos entes locais, passando de R\$ 2,0 mil para R\$ 2,9 mil – crescimento anual médio de 1,1 % e aumento acumulado de 41 % (Lopez; Guedes, 2020, p. 32). As diferenças remuneratórias são diferentes não somente entre os níveis de governo, mas entre os poderes

8 Esse movimento de expansão da escolaridade está presente no serviço público de todas as esferas de governo, especialmente nos vínculos de escolaridade superior completa a partir de meados da década de 1990 (Lopez; Guedes, 2020, p. 25). No período de 1986 a 2017 os vínculos de nível superior completo passaram de 900 mil para 5,3 milhões – de 19 % para 47 % do total de vínculos. Crescimento semelhante se observa também entre servidores com escolaridade equivalente ao ensino médio e superior incompleto, avançando “*de 1,6 milhão (31 % do total) para 4,1 milhões (36 % do total), a expansão deste contingente começou a diminuir, em números absolutos, a partir de 2011*”. (Lopez; Guedes, 2020, p. 25).

9 Essas diferenças são menores no nível municipal e sensivelmente maiores no nível federal. No serviço público federal, a remuneração média mensal elevou-se de R\$ 5,0 mil para R\$ 9,2 mil no período de 1986 a 2017 (média anual real de 1,9 % e crescimento acumulado de 84 %). (Lopez; Guedes, 2020, p. 31).

10 No mesmo período, no setor privado a remuneração média dos vínculos formais variou de R\$2,5 mil para R\$2,4 mil. (Lopez; Guedes, 2020, p.29).

constituídos. A remuneração média no Poder Executivo municipal, no período compreendido entre 1986 e 2017, se expandiu de R\$ 2,0 mil para R\$ 2,8 mil, representando um aumento médio anual real de 1,1 % (Lopez; Guedes, 2020, p.32).<sup>11</sup>

Essas transformações nos contornos do funcionalismo no serviço público municipal repercutem na despesa pública com pessoal. A despesa com pessoal ativo, conforme Lopez e Guedes (2020) é ampliada de R\$ 149 bilhões para R\$ 268 bilhões no período compreendido entre 2006 e 2017, representando uma elevação da ordem de 78 %.

Como percentual da RCL, a despesa passou de 40,3 % para 46,2 % (gráfico 30). Como percentual do PIB, a despesa aumentou de 3,1 %, em 2006, para 3,8 %, em 2017 (gráfico 31). Esse foi o maior crescimento entre os três níveis federativos, o que se explica, provavelmente, pela combinação do aumento da remuneração média – de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil – com o crescimento no total de servidores públicos no nível local. (Lopez; Guedes, 2020, p. 45).

É importante assinalar que os valores tomados em termos absolutos e relativos revelam disparidades importantes, mas carece de análise o seu impacto na qualidade de vida das pessoas, no nível de emprego, renda e distribuição, bem como o efeito dinâmico na economia local e entorno. A análise ganha contornos mais precisos, todavia, se considerados, além dos parâmetros quantitativos, elementos de natureza mais substantiva relacionada ao conteúdo conformador da dinâmica da burocracia local. Compreender as capacidades político-administrativas dos municípios para fins de gestão exige, para além da descrição e análise de um perfil focado em contingentes de servidores e dimensões do gasto público associado, a incursão em aspectos mais subjetivos de natureza *ética e política*.

Aprofundar o exame sobre as capacidades político-administrativas das burocracias municipais requer considerar transversalmente aspectos como a democracia no espaço local, a burocracia como ator político,

11 Em termos relativos, o Poder Legislativo municipal experimenta, no mesmo período de análise, uma redução da remuneração média mensal de R\$ 4,8 mil para R\$ 4,15 mil (variação anual média negativa de -0,44 %). (Lopez; Guedes, 2020, p. 34).



as tensões político-partidárias, as relações entre a sociedade e a administração pública, o insulamento burocrático, a transparência e o senso de governança pública entre outros aspectos.

### **2.3 O Servidor Público Municipal: alguns elementos da dinâmica ética e política**

A gestão de pessoas no setor público tem como objeto o agente público em seus enlaces com o contexto. Essa perspectiva sistêmica enfatiza o aspecto orgânico e complexo da dinâmica das pessoas no espaço organizacional.<sup>12</sup> Este ambiente, por sua vez, é uma construção intersubjetiva. Implica reconhecer, portanto, que se trata dos agentes públicos – servidores e agentes políticos – e suas relações em um espaço dinâmico e multifacetado de valores e interpretações. Disso desprende-se também um componente de relações de poder, logo, de interesses múltiplos em diferentes níveis de legitimidade e de tensões permanentes a serem equacionados – uma expressão da *política*.

Nesse cenário, a dimensão *ética* constitui um dos nós essenciais de análise do fenômeno. O debate envolvendo a conformação das burocracias, em maior ou menor grau compostas por agentes designados por afinidade política – cargos comissionados –, e o resultado as ações de governo é abordado por Cardoso e Marengo (2020), referindo estudos que sinalizam perspectivas, características, compromissos, implicações, consequências e desvios próprios das distintas configurações possíveis de burocracia. Esta, a propósito, se refere a uma das perspectivas possíveis de analisar o fenômeno da politização da administração pública (Rouban, 2010; Lopes; Vieira, 2020).

12 Procura-se alertar aqui para a necessária consciência dos *limites* que o *pensamento mecanicista* de inspiração taylorista e fordista impõe à gestão de pessoas, notadamente no setor público. A linearidade causal, a fragmentação e especialização do trabalho, a racionalidade instrumental estrita, a expectativa ingênua de objetividade, a formalidade, a hierarquia coercitiva, a rigidez, a perspectiva descontextualizada de meritocracia, a postura obtusa à criatividade e à inovação, entre outros atributos que conformam essa moldura conceitual tradicional (mecanicista) restringem a capacidade de compreender a realidade em sua dinâmica e complexidade. E essa percepção limitada se reflete nas decisões e ações político-administrativas, comprometendo os resultados.

Na mesma linha, propõe-se que o *desempenho* dos dirigentes nas burocracias está fundamentalmente subordinado à sua *atitude ética*. Este desempenho não estaria, portanto, necessariamente *determinado* pela sua origem – se de carreira ou por designação política – mas pelo conteúdo valorativo e postura ética a que subordina suas decisões e ações em relação ao interesse público no exercício das suas atribuições.<sup>13</sup> Capacidades desta natureza nas burocracias assumem centralidade em um cenário de geração de políticas públicas marcado pelas intersecções federativas. Essa dimensão substantiva da burocracia local a impactar as capacidades estatais é referida por Segatto *et al.* (2021). Os autores bem assinalam a centralidade das capacidades técnico-administrativas e políticas, também referenciadas por Gomide *et al.* (2017; 2018), convergindo para a competência referenciada por Bergue (2019) como *político-gerencial*, tomada

no sentido de capacidade de compreender o contexto em sua complexidade, além de estabelecer interações significativas e virtuosas, e mediações éticas orientadas para o interesse público. Esta competência reconhece, portanto, a dimensão política dos arranjos institucionais. Trata-se de pensar um gestor que além do domínio da sua área de influência formal direta é capaz de compreender e interagir em uma esfera mais ampla. Isso em cada nível e área, em cada política, programa ou processo da organização.

A dimensão político-gerencial aqui é tomada como capacidades que valorizam o reconhecimento e o tratamento dos aspectos relacionais, decorrentes da assunção das organizações como arenas de disputas entre visões de mundo e uma multiplicidade de interesses legítimos e por vezes conflitantes coexistentes. (Bergue, 2019, p. 71-72).

A referida *competência político-gerencial* está, ainda, intrinsecamente relacionada a uma *competência crítico-reflexiva*, de substância ética, as quais se impõem, notadamente no tratamento dos processos de tomada

---

13 É importante assinalar que a natureza do cargo de *dirigente* ou da correspondente *função de confiança* é política, independentemente da origem de quem esteja nele investido. O senso de *política* assume aqui feições de espaço de poder, de alinhamento estratégico, de decisão, enfim, não necessariamente identificado com *política partidária*. Daí a centralidade da *capacitação*, que apesar de inerente, não pode ser tomado como monopólio de *servidores de carreira*. Por dever ético e compromisso crítico-reflexivo é essencial também que não se mitifique o concurso público e a subsequente investidura em cargo de provimento efetivo como atestado pleno de competência.

de decisão. Nestes, antes das alternativas em si – escopo de incidência das ciências em suas circunscrições teórico-metodológicas –, merecem atenção os *pressupostos valorativos* subjacentes à formulação destas opções de ação, esforço de reflexão radical para o qual pode contribuir a filosofia, em especial a partir dos ramos da ética e da epistemologia.

Assim, para além da importante abordagem envolvendo a sua dimensão quantitativa, a gestão de pessoas no setor público municipal exige a integração com aspectos mais profundos e essenciais que moldam a dinâmica de *comportamento* e *ação* dos agentes na produção de valor público. Dentre estes elementos destacam-se o significado ético de ser servidor público, consideradas as especificidades do contexto local.

O recorte aqui pretendido visa a esclarecer a natureza distinta do servidor público a partir de uma abordagem substantiva que diferencia este agente, impondo-se uma perspectiva de análise consistente com a realidade da administração pública e a sociedade brasileira contemporânea em suas diversidades e riquezas. Advoga-se o imperativo de uma capacidade analítica tal que permita aos gestores promoverem transformações necessárias, conscientes e responsáveis, sem rupturas,<sup>14</sup> senão a partir de inflexões consistentes com o interesse público e alinhadas ao significado essencial de serviço público exigido nos contextos nacional, regional e local.

Reconhecer esse conteúdo intrínseco acerca do que seja o *servidor público* é condição fundamental para a gestão e para as mudanças necessárias, tanto na forma de pensar, quanto nas ações decorrentes. Sem isso, as práticas supostamente transformadoras tendem a se reduzir a reproduções acríticas de proposições anteriores, alardeadas ingenuamente (ou não) como reformas inovadoras.

Um primeiro ponto a referenciar acerca desta natureza distinta é a condição do agente reconhecido ao mesmo tempo como *servidor público* e como *cidadão*. Ser servidor público é uma condição

14 Inclusive em atenção ao senso de continuidade da prestação dos serviços públicos.

especial de ser cidadão. Impõe, pois, à pessoa investida em cargo público obrigações e prioridades *ditadas pelo interesse público* (ética) e *positivadas em lei* (moral).<sup>15</sup>

A fim de melhor delimitar o espaço de incidência deste esforço reflexivo, exige-se assentar alguns conceitos fundamentais, aqui tomados de forma bastante estreita, mas com a finalidade de estabelecer algumas distinções básicas necessárias à compreensão do que se pretende: o *município* – é a entidade que personaliza o “estado” local; a *prefeitura* – é o prédio sede do Poder Executivo municipal; o *poder executivo* – é um dos poderes constituídos, que no nível municipal alinha-se em *status* ao legislativo; o *prefeito* – é o chefe do Poder Executivo; o *governo* – é o arranjo político institucional eleito para um mandato integrando os dois Poderes locais; a *administração pública* – é o aparelho administrativo em sua expressão de estrutura e processos organizacionais, quadro de servidores, etc. legalmente constituídos;<sup>16</sup> e o *servidor público* – é o agente do estado local. Serve à sociedade, subordinado ao interesse público, e não ao interesse individual de um cidadão. Mantém vínculo formal de trabalho com o município. Assim, não é servidor do prefeito, ou do secretário, ou de qualquer outra chefia, senão é *servidor público* do município. Deve-se perceber que estas são definições distintas, ainda que intensamente relacionadas.

Nesse cenário institucional, portanto, o servidor público é *agente do estado local* – o município. No plano municipal, o servidor é investido de deveres e competências que o fazem representante de parcela do poder dessa expressão local do estado. É assim, para ilustrar, com o servidor investido no cargo de fiscal de tributos municipais, o servidor ocupante

15 Eis aqui um ponto de relacionamento entre um ramo da Filosofia – a Filosofia da Moral – e os conceitos de *comportamento* e *ação* para refletir sobre o significado intrínseco de ser servidor público na sociedade contemporânea. O interesse público é o lugar onde o *comportamento moral* é trespassado pela *ação ética*.

16 As definições aqui trazidas são todas reduções, mas particularmente “*administração pública*” merece um destaque pela complexidade que envolve seus contornos. (Keynert, 2007). Ainda, uma atenção especial merece também as concepções ou modelos de administração pública abordados por Denhardt (2012), em especial a sua formulação sobre o Novo Serviço Público.

do cargo de agente de controle interno municipal, o servidor investido no cargo de professor municipal, e em todos os demais. Cada servidor tem relacionado a si, então, segundo a definição formal do cargo que ocupa nos moldes constitucionais e legais, uma parcela de representação do poder público municipal. O manejo desta *autonomia* implica, no entanto, uma intensa carga de *responsabilidade* correspondente.

Essa condição impõe ao servidor, ainda, o que se denomina de *poder-dever* de agir. A ação do servidor público é vinculada, que não significa a inexistência de espaço de ação discricionária (Lotta; Santiago, 2017). O servidor público tem a obrigação de agir. E mais, essa ação – vinculada ou discricionária – está, necessariamente, orientada pelo interesse público. Isso corresponde a assumir que, em uma situação extrema aqui tomada para fins eminentemente ilustrativos, caso recebida uma ordem ilegal ou contrária ao interesse público emanada do prefeito, secretário ou qualquer outra chefia hierárquica, esta não deve ser cumprida.<sup>17</sup>

Nessa linha, o *servidor público* também se diferencia substantivamente de um *empregado de uma empresa do setor privado*. Sob diferentes perspectivas os servidores públicos distanciam-se, em sua essência e significado, do que seja a natureza de uma relação de emprego estabelecida na esfera privada (Quadro 1).

Isso impõe reconhecer que a condição de gestor público também implica postura diferente da gestão de uma empresa no setor privado, especialmente no que concerne à gestão de pessoas.<sup>18</sup> Nesses termos, além da mais ampla complexidade de variáveis que moldam o contexto do trabalho no serviço público, e tensões daí advindas, as naturezas das relações laborais de um servidor público e de um empregado de empresa

17 Aqui se instala um debate igualmente interessante em torno do significado e extensão do conceito de *interesse público*.

18 Este é um ponto relevante também para a análise de pretensões reformistas por vezes fundadas em pressupostos de conteúdo autoritário-coercitivos que alimentam a crença infundada na possibilidade de demitir arbitrariamente servidores públicos segundo interesses pessoais, ou mesmo assentada em juízos individuais e não motivados de desempenho inadequado.

Quadro 1 – Perspectivas diferenciadoras do servidor público e do empregado de empresa

Perspectiva	Servidor Público	Empregado de empresa (setor privado)
Natureza da atividade	Serviço público	Econômica
Direcionamento da atividade	Sociedade	Mercado
Vínculo institucional	Estatutário	Celetista
Natureza do vínculo	Unilateral (adesão)	Bilateral (contratual)
Remuneração	Vencimento	Salário
Subordinação	Interesse público	Empregador
Lugar na sociedade	Servidor-Cidadão	Cidadão
Perspectiva de sujeito	Parentético	Operacional e reativo

Fonte: Elaborado pelo autor.

privada diferem pelo direcionamento do trabalho – *sociedade* e *mercado*, respectivamente. A natureza dos vínculos laborais é também distinta. O servidor público vincula-se institucionalmente ao poder público mediado por um *estatuto* – lei que disciplina essa relação em termos de deveres e direitos, essencialmente –, ao passo que um empregado de empresa tem essa relação regulada pela *consolidação das leis do trabalho* – CLT.

Uma das diferenças essenciais entre os normativos reguladores reside no caráter *unilateral* que a relação estatutária encerra; ao passo que no regime celetista essa relação é de natureza *bilateral*, ou seja, se formaliza pela assinatura de um *contrato*. Esse pacto contratual entre partes não existe na relação estatutária. Nesta, o servidor público *adere* a uma lei – o estatuto – editada pelo ente federado, que pode ser alterada a qualquer momento, respeitados o processo legislativo e os direitos adquiridos.

Mas o elemento diferenciador essencial está relacionado ao atributo da subordinação: ao *interesse coletivo* no caso do servidor

público; e ao *empregador* ou contratante no caso do empregado de uma empresa. Disso também decorre a diferença da contraprestação percebida pelo trabalho. Um empregado negocia sua força de trabalho, mobilizando suas competências segundo os termos de um contrato de trabalho, onde condições de produtividade e contraprestação são estipuladas, entre outros aspectos. Essa contraprestação é o preço pago pelo trabalho; é o *salário*, a remuneração do trabalho em um contexto de geração de resultados, mais específica e tecnicamente, de lucro – este definido como a remuneração do capital investido. Na relação laboral de natureza estatutária tem-se o *vencimento*, cuja definição em substância não se encerra aqueles componentes próprios das relações econômicas.<sup>19</sup>

Outra expressão que demarca distintivamente a natureza do servidor público é a especial condição de *servidor-cidadão*. É próprio do contexto local o acirramento das disputas político-partidárias e dos antagonismos entre grupos de poder, notadamente em períodos eleitorais. Nesses cenários de tensão, o servidor público, na qualidade de cidadão, tem o *direito* e mesmo o *dever* de posicionar-se e agir conforme sua consciência, tanto quanto explicitá-la ou não. Esse direito deve ser reconhecido, evidentemente. Passadas as eleições, este cidadão, também servidor, é, essencialmente, *servidor estatal* – serve à administração e ao interesse coletivo – independentemente de quem integre o governo e a despeito de eventual divergência ideológica ou de direcionamento estratégico da gestão – devendo esta última ser equacionada nos espaços e canais de discussão e deliberação pertinentes. Impõe-se, então, o *dever* de servir segundo o interesse público. É de se perceber aqui a complexidade de tensões que revestem esta condição de servidor público. A maturidade para superar as fricções técnicas e administrativas, temperadas

19 Se o leitor entender por bem empreender inclusive uma leitura de natureza marxista do fenômeno do trabalho, pode-se perceber que na relação entre o *servidor público* e o *estado* não há apropriação de *mais-valia*, o que coloca o *servidor público* em uma condição diferenciada em relação ao *trabalhador* no sentido estrito que o termo assume nesta perspectiva teórica.

com ingredientes políticos e ideológicos – que são próprios da administração pública e salutares aos interesses da sociedade –, constitui uma capacidade superior, intrínseca ao efetivo significado de ser agente público – servidor ou agente político – a ser alcançada em nome do interesse coletivo.

Mas em termos de capacidade estatal em sentido mais estrito, tomada à luz das competências desejadas para um agente público – agente político e servidor público –, merece especial destaque, ainda sob uma perspectiva ética, notadamente a que se refere ao desenvolvimento e mobilização de uma atitude crítico-reflexiva. Essa competência pode ser relacionada àquele perfil de sujeito já referenciado por Ramos (1984), a saber, o denominado *homem parentético*. Para o autor, a sociedade essencialmente centrada em uma lógica de mercado concorre para o predomínio de um modelo de sujeito de atitudes irrefletidas, movida por uma visão instrumental limitada e conformada ao mundo organizacional que denomina *homem operacional* e sua variante comportamentalista, o *homem reativo*. Opõe a este o sujeito com capacidade de refletir criticamente sobre o seu contexto de inserção e *pôr entre parêntesis* os fenômenos percebidos com vistas a compreendê-lo melhor, capturando elementos de sua essência para sustentar sua ação. Tal capacidade refere-se ao desenvolvimento de uma consciência crítica em relação aos pressupostos valorativos radicais conformadores da sua realidade “*permitindo ao indivíduo alcançar um nível de pensamento conceitual e, portanto, de liberdade.*” (Ramos, 1984, p. 8).<sup>20</sup>

Essa relação entre *servidor* e *serviço público*, e destes com a *sociedade* mediada pelo *interesse público* constitui um fenômeno contemporâneo em processo de reconfiguração que pode encontrar nos conceitos de *esfera pública* (Denhardt, 2012) de *governança pública* contribuições importantes para sua compreensão e transformação coerente com os sentidos de boa administração e bom governo (Buta; Teixeira, 2020). O significado de governança

---

20 A atitude parentética está relacionada à razão substantiva e à racionalidade referente a valores da qual trata Weber (2000).



– igualmente polissêmico e, por conseguinte, em construção no contexto da administração pública brasileira – é aqui tomado a partir de uma perspectiva política, que envolve o estabelecimento de enlases e pontes entre organizações e esferas de governo, o que se processa, essencialmente, a partir da ação dos agentes públicos (Lynn Jr., 2012; Levi-Faur, 2012). É segundo esta perspectiva que o conceito emergente pode trazer contribuições mais substantivas para o pensamento sobre administração pública.

Neste particular, outro ingrediente é proposto por Dror (1999, p. 176) que destaca a dimensão ética da governança, sugerindo a substituição da *raison d'État* – razão de estado – pela racionalidade de orientação consequencialista que denomina *raison d'humanité* – razão de humanidade.<sup>21</sup>

A principal e mais importante mudança exigida na governança é torná-la mais moral, acima de tudo para atender constantemente a concepções mais elevadas da *raison d'humanité*. Essa é uma parte integrante da necessária evolução da humanidade. A menos que todos os níveis de governança adotem cada vez mais a *raison d'humanité* como critério de decisão e meta principal, haverá dissonância crescente entre as exigências humanas de prosperar, enquanto os perigos aumentam e as oportunidades são perdidas. (Dror, 1999, p. 176).

Subjacente aos sentidos de *razão de estado* e de *razão de humanidade* pode ser identificado os conceitos de *moralidade* e de *ética*, respectivamente.<sup>22</sup> A explicitação e a prática da ética no serviço público residem na capacidade de promover uma profunda e radical reflexão sobre os fundamentos do *comportamento* e da

---

21 Dror (1999) refere, a propósito, nove atributos essenciais para uma governança no contexto contemporâneo, a saber, “*ser moral, voltar-se para o futuro, basear-se no consenso, ser dinâmica mas seletiva, ter pensamento profundo, ser holística, ser capaz de aprender mas criativa, ser pluralista e resoluto.*” (Dror, 1999, p. 170).

22 A esse propósito vale o resgate da relação entre uma *governança* efetiva e a *legitimidade* da ação estatal. Neste particular, uma das questões que se impõem é: que elementos mais fortemente contribuem para a legitimação da administração pública no contexto contemporâneo? Um comportamento moral ou uma atuação ética? Mas, o que legitima um governo é o mesmo que legitima a administração pública?

ação dos agentes no serviço público.<sup>23</sup> A abordagem da dimensão ética no contexto da gestão de pessoas na administração pública pode descrever um percurso de análise que tangencia também os conceitos de racionalidade *instrumental* e *substantiva* (Ramos, 1989) e racionalidade referente a *fins* e a *valores* (Weber, 2000). Mas se estende com particular repercussão sobre a relação entre *ética* e *discricionariedade* (Dobel, 2005).

A ação ética na gestão pública funciona discricionariamente. O julgamento discricionário envolve uma dimensão cognitiva de enquadrar uma situação e identificar seu significado. (Dobel, 2005, p. 160).

A transformação substantiva na gestão de pessoas no serviço público – legítima e edificante sob a perspectiva da sociedade e do interesse público –, em especial no plano local, tem como condição fundamental este movimento de repensar o essencial. A *ética* enquanto exercício de reflexão *radical* – alcançando as *raízes* estruturantes do pensamento – em relação aos fundamentos dos parâmetros morais vigentes na sociedade, e projetadas no serviço público, é uma condição inarredável.<sup>24</sup> A filosofia tem, assim, importante contribuição na transformação da administração pública brasileira, em especial no que se refere à gestão de pessoas.

Transformar a sociedade e o serviço público exige que se repense e reconfigure o arranjo de valores e crenças – a *moral* – que se refletem nos ritos e práticas que moldam a administração pública contemporânea. A *ética* – esforço reflexivo incidente sobre os postulados morais – é a prática transformadora da *moral* estabelecida. Nesse sentido, o *arranjo moral* vigente requer um *comportamento*

---

23 *Comportamento e ação; racionalidade instrumental e racionalidade substantiva; racionalidade referente a fins e racionalidade referente a valores* (Weber, 2000; Ramos, 1989).

24 *Sociedade e serviço público*, apesar de serem conceitos distintos, expressam contextos particulares, mas essencialmente integrados e interdependentes. O serviço público é, assim, um produto da sociedade em seus valores e práticas.

correspondente. A *ética*, crítica e transformadora, promove a *ação*.<sup>25</sup> O interesse público pode ser definido como a imbricação entre o *comportamento moral* e a *atitude ética*, sendo esta última essencial e predominantemente orientada pelo *interesse público*.<sup>26</sup> Nesses termos, o que parece se esperar de um servidor comprometido com o interesse público é mais *ação* em relação ao *comportamento*. Comportar-se é seguir acriticamente os parâmetros estabelecidos. Conformar-se aos parâmetros já dados é limitar-se à interpretação estreita do conceito de legalidade. É realizar tão-somente as atividades prescritas na descrição formal do cargo em que está investido.<sup>27</sup>

25 A *Ética* (ou *Filosofia Moral*) é um dos ramos da Filosofia, ocupando-se, predominantemente, de questões envolvendo valores, liberdade, a ação, o homem, e seus fundamentos (Giles, 1984, p. 11). Ética e moral são conceitos distintos. Mas são, também, conceitos relacionados. Definições nestes campos não são incontroversas, afirma Rachels (2013, p. 9) que, citando Sócrates, aproxima a definição de um campo que tem como objeto o estudo de “*como nós devemos viver’ – e por quê.*” Influenciam-se mutuamente, sendo a *moral* um sistema de normas sociais, expressa em padrões de hábitos, costumes e leis em sentido amplo que conformam determinada coletividade em um dado tempo; e a *ética*, um processo de reflexão crítica sobre esses postulados morais (Aranha; Martins, 2005). Constituem, portanto, conceitos diferentes. Pode-se dizer, também, que a ética molda a moral, pois sobre esta age transformando-a; por isso conceitos integrados. O exame da ação humana neste ramo da filosofia admite pelo menos três grandes perspectivas, a saber: a ética aristotélica, fundada nas virtudes; a ética utilitarista, ou consequencialista, que coteja os *meios* e os *fins* com vistas à obtenção do máximo resultado da ação em termos de prazer (ou minimização da dor), e a ética deontológica, de formulação kantiana, que se assenta no imperativo do dever.

26 Outra questão para reflexão relativamente à noção de *interesse público* é: o interesse público é *finalidade* da administração pública, ou é *balizador das ações e decisões* dos agentes públicos? É o que se busca – o que, por conseguinte, pressupõe existir um *interesse público monolítico* –, ou constitui um *parâmetro de referência a sinalizar a conduta* – ação e decisão – dos agentes políticos e servidores públicos? Em suma, as ações governamentais devem ser orientadas *para* o interesse público, ou *pelo* interesse público?

27 Essa postura é ilustrada pela recorrente expressão: “*Não faço essa atividade porque não está prevista na descrição de atribuições do meu cargo*”. Ou pior: “*Não estava prevista no ‘meu concurso’*”. Não se advoga, por óbvio, desvios de função, mas o resgate do conceito mais preciso de *cargo público* e da *natureza estatutária da relação*, bem como da competência da administração pública para promover também a *transformação de cargos* (art. 51, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil).

A ação orientada pelo interesse público, de outro lado, exige uma postura ética, assentada no que Weber (2000) assinala como uma *racionalidade referente a valores*. Significa superar a *síndrome comportamentalista* denunciada por Guerreiro Ramos (1989) e resgatar o senso de orientação pelo interesse público.

O comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências, (...). Sua categoria mais importante é a conveniência. Em consequência, o comportamento é desprovido de conteúdo ético de validade geral. É um tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. [...] Em contraposição, a ação é própria de um agente que delibera sobre coisas porque está consciente de suas finalidades intrínsecas. Pelo reconhecimento dessas finalidades, a ação constitui uma forma ética de conduta. (Ramos, 1989, p. 50-51).

O senso de *comportamento*, por sua vez, ancorado no conceito de *racionalidade referente a fins* proposta por Max Weber, está também associado ao de conformidade. Referindo-se aos limites que esta atitude mecânica e destituída de reflexão crítica representa, Ramos (1989, p. 51) afirma que o indivíduo, na sociedade de organizações, tornou-se “*um ser que se comporta*.” Nessa perspectiva, não somente ao sinalizar uma possibilidade de vantagem de natureza pessoal, mas um senso de segurança ou de manutenção de *status* ou poder, o *comportamento* enquanto *conformidade*, ao se aproximar do conceito de *legalidade* – aqui tomado em sua perspectiva estrita, irrefletida e refratária às tensões transformadoras do contexto –, também oferece um espaço para a consolidação da figura do *especialista* referida por Motta e Bresser Pereira (2004). O significado peculiar de especialista aqui se refere ao profissional que mantém determinada posição de poder por dominar o emaranhado de normas que envolvem não somente a sua atividade, mas alcançando enlaces com a administração pública em sentido mais amplo, e com repercussões de diversas ordens.<sup>28</sup>

O conhecimento dessas normas torna-se, então, algo muito importante, e, daí, para se transformar tais normas, de meios que são, em objetivos, há apenas um passo. [...]. Estas, que se constituíram em instrumentos

---

28 Daí os autores avançam para referir o conceito de “*nível mínimo de desempenho aceitável*” (Motta; Bresser-Pereira, 2004, p. 54).

para a consecução dos objetivos da organização, adquirem subitamente um caráter absoluto. A obediência a elas não é mais relacionada com as vantagens que daí advirão, mas é simplesmente afirmada como obrigatória porque as normas existem. O formalismo se transforma em ritualismo. O funcionário é o sacerdote que aplica a norma ritual sem discutir. Não importa que as condições circundantes tenham mudado. Não importa que uma série enorme de fatores indique que a norma não é mais válida, ou que se deve abrir uma exceção. O funcionário, com suas viseiras constituídas de regulamentos, permanece inflexível. Ele esquece que uma organização é, antes de mais nada, um organismo vivo, dinâmico, que participa de um ambiente físico e social em constante mutação. Ele esquece que a qualidade primeira de qualquer organismo vivo é sua capacidade de se adaptar, de se ajustar a um mundo em que nada permanece imutável. Esquecendo, ou não levando em consideração tal fato, o funcionário burocrático dota de rigidez, de inflexibilidade a organização, resultando daí ineficiência. (Motta; Bresser Pereira, 2004, p. 44-45).

Estas expressões de *comportamento* conflitam com o interesse público e contribuem para justificar a inação, ocultando inércias funcionais que desviam dos sentidos de eficiência e efetividade da ação do estado. O ânimo que move o serviço público reside na assunção de uma *atitude resolutiva, criativa e inovadora* com vistas a qualificar continuamente as entregas para a sociedade. Nessa perspectiva de mobilização de competências funcionais para a produção de valor público dirigido à sociedade, também incompatível é o *descarte de capacidades técnicas e políticas* pelo alijamento de servidores de posições em que estes saberes podem ser aplicados de modo mais efetivo, permanecendo em um inverno funcional por anos, até eventual retorno de uma visão política mais alinhada. Implicação disso é a *ineficiência* pela deliberada ação de não mobilizar servidores e suas competências em prol do interesse da coletividade, a incidência no que se denomina de assédio moral no trabalho (Tolfo; Silva; Krawulski, 2015), e, em última instância no adoecimento das pessoas.

### 3. Ações dos governos federal e estaduais para promover capacidades estatais municipais em gestão de pessoas

A gestão de pessoas, a despeito da sua transversalidade em relação às demais áreas da administração e centralidade no transcurso do ciclo de políticas públicas, ocupa ainda uma posição lateral na agenda dos gestores públicos em todas as esferas de poder. Em posição análoga está o município em relação à atenção recebida por parte do governo federal. Este olhar pouco atento para os municípios, no entanto, tende a não se observar por parte dos estados.

Especialmente em termos de políticas de gestão de pessoas podem ser consideradas inexistentes ações por parte do governo federal, excetuando-se algumas propostas na área de capacitação, em especial promovidas por escolas de governo, com destaque para a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP por intermédio da Escola Virtual de Governo – EVG, para as universidades e institutos federais e, de forma pouco mais consistente, para o Programa Nacional de Formação em Administração Pública – o PNAP, este fomentado pelo Ministério da Educação e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – Capes no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Mais especificamente na formação de docentes, assume destaque a atuação mediante o Sistema UAB. É importante registrar que nenhuma dessas políticas tem como foco exclusivo os municípios.

A política de expansão da rede de ensino superior no país, com destaque para as universidades e institutos federais (Reuni),<sup>29</sup> e em alguns casos as estaduais, repercutiu sensivelmente, conforme já referenciado, na elevação da disponibilidade de profissionais com formação superior para suprimento de posições com exigência de formação superior no serviço público de modo geral, em particular na

<sup>29</sup> Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni.

esfera municipal. A expansão de oferta também a partir da rede privada, fomentada pelo Programa Universidade para Todos – PROUNI e o Programa de Financiamento Estudantil – FIES (Chaves; Amaral, 2016; Costa; Ferreira, 2017).

O PNAP ofereceu, a partir de 2009, por intermédio da UAB, na modalidade de educação a distância, cursos de bacharelado em administração pública, especialização em gestão pública, especialização em gestão pública municipal e especialização em gestão em saúde. A lacuna de gestão em saúde era apontada já por Neto e Terra (1998). A capilaridade desses cursos em face dos contornos do seu modelo de oferta contribuiu também para a ampliação da formação dos quadros de servidores municipais (Demarco; Vieira, 2014).

Na esfera estadual, o cenário tende a ser ligeiramente distinto e bastante diverso, variando conforme o estado. A despeito de não existirem dados agregados sobre o tema, pode-se referir especialmente a atuação dos Tribunais de Contas estaduais, por suas Escolas de Contas, que promovem, em estratégia articulada nacionalmente pelo Instituto Rui Barbosa – IRB, programas de capacitação dirigidos aos agentes políticos e servidores públicos dos municípios (Bergue, 2020a).

Na esteira da posição subordinada atribuída ao município no arranjo das tensões federativas, não se pode falar de envolvimento no ciclo das políticas públicas, sendo estes entes tomados, de modo geral, como destinatários e executores de orçamentos ou de recursos oriundos de repasses do governo central. A reduzida capacidade técnico-administrativa dos municípios brasileiros é uma realidade que concorre para esse cenário; mas não precisaria ser assim. Há muito que pode ser feito para aperfeiçoá-la. Aliás, aperfeiçoar a gestão municipal é condição para o desenvolvimento sócio-político e econômico do país. Existem ações possíveis, em diferentes graus de complexidade, para a consecução deste salto qualitativo na gestão de pessoas em nível municipal. Estas requerem, no entanto, um conjunto de pré-condições e esforços coordenados de órgãos e entidades nas diferentes esferas federativas.

## 4. Perspectivas do desenvolvimento institucional da gestão de pessoas em nível municipal

O desenvolvimento da gestão de pessoas mereceria o *status* de política pública nacional (e não federal), superando-se a visão de um governo federal *formulador* e de um ente municipal *executor*. Instâncias consultivas de envolvimento da esfera local de governo – de todos os portes populacionais – constituem espaços de escuta e melhor concepção dos contornos de problemas públicos para a subsequente formulação de alternativas de equacionamento. Isso é realizado por pessoas. E estas o farão tanto melhor, quanto mais qualificadas estiverem para este processo de produção colaborativa. Não há que se ver “*perda de espaços*” e “*de poder*”, tampouco desconsiderar o potencial contributivo do conhecimento local e das suas especificidades. Não há que se pensar em despesa, senão em investimento.

### 4.1 Investimentos do desenvolvimento de pessoas – agentes políticos e servidores públicos

O desenvolvimento dos municípios não dependerá somente do aumento dos repasses de recursos, senão do *desenvolvimento de agentes públicos* – agentes políticos e servidores públicos – para a sua melhor aplicação. Sem o aperfeiçoamento dessas capacidades, parte substantiva do gasto público continuará se convertendo em potencial *desperdício*.

Impõe-se uma decisão política de *investir maciçamente em desenvolvimento* de pessoas. Este investimento deve envolver uma rede articulada de atores de todas as esferas de governo e de todos os setores – público, privado e terceiro setor. Impõe-se articular órgãos do poder executivo – notadamente as escolas de governo e as Instituições públicas de Ensino superior – e órgãos do campo do controle – especialmente os Tribunais de Contas, os Ministérios Públicos e os Parlamentos – com sua capilaridade em todo o território nacional, além das diferentes instâncias e organismos da sociedade.



Tanto quanto a sociedade se transforma pela educação, também a transformação consistente da administração pública depende, necessariamente, de investimentos no desenvolvimento de capacidades cognitivas e atitudinais tanto no segmento de agentes políticos, quanto de servidores públicos. A estes somam-se as ações de educação para a cidadania. Transformações significativas dependem do interesse em mudar, e este, da capacidade de compreender o contexto em profundidade e extensão suficientes para informar o que merece atenção em uma cadeia de prioridades.

Nessa perspectiva, Cunha (2007), referenciando Herbert Simon,<sup>30</sup> indica que

[...] o caminho mais promissor é reorientar as organizações governamentais para o alcance de resultados socialmente relevantes, é garantir talentos em todas as esferas de gestão, é conseguir que o grau de compromisso, senso de responsabilidade e identificação institucional, que se pode observar em muitos servidores públicos na atualidade, sejam ampliados em larga escala. (Cunha, 2007, p. 330).

A capacidade de transformar a administração pública com reflexos sobre a sociedade depende do desenvolvimento de competências – conhecimentos, habilidades e atitudes – que tenham significado para o agente público.

Alinhado com a perspectiva de reorientar o escopo e métodos da educação em administração pública apontada por Cunha (2007, p. 331), implica dizer, elaborar propostas a partir de programas de desenvolvimento devidamente contextualizados e que abordem conteúdo significativo, com linguagem compatível e orientado para problemas próprios da sua realidade de inserção.

A heterogeneidade das burocracias municipais e seus contextos, envolvendo variáveis de natureza histórica e geográfica, além de atributos de personalidade das pessoas e seus efeitos, dificultam a identificação de contornos precisos em termos de um

30 SIMON, H. A. Why public administration? *Public Administration Review*. v. 58, n. 1, 1998.

padrão de solução. É importante referir que *escolaridade não significa capacitação*, tampouco a constituição das competências necessárias à boa administração pública. As respostas demandam articulação de governos, universidades e escolas de governo para a concepção de uma política de largo alcance e longo prazo (Coelho *et al.*, 2020).

## 4.2 Reflexão radical e atitude consciente em relação a conceitos e temas emergentes

A pauta de temas e capacidades cognitivas e atitudinais a serem desenvolvidas constitui outro aspecto central. O avanço em direção a um serviço público mais qualificado e uma sociedade melhor não pode prescindir de um pensamento assentado em conceitos consistentes e debatidos segundo balizas éticas. Ética aqui é tomada no seu significado mais substantivo e pensada à luz do legítimo interesse público.<sup>31</sup>

Uma abordagem prospectiva acerca das capacidades estatais em gestão de pessoas no nível municipal exige um esforço de *esclarecimento*, este inspirado no melhor sentido kantiano do termo, de alguns dos conceitos essenciais e estruturantes de uma boa administração pública. Um recorte deste mapa conceitual pode ser delineado a partir de nem sempre bem compreendidas relações entre *estabilidade* e *concurso público*, e entre *gestão de desempenho* e *meritocracia*. Assentar mais precisamente esses conceitos é condição para avançar com segurança em um necessário debate transformador do serviço público.

O que se pretende com a precarização da estabilidade no serviço público? Impedimento para a avaliação e eventual demissão de servidores por insuficiência de desempenho o instituto não é. Essa possibilidade já existe na Constituição da República desde 1998. Imagina-se ao advogar a supressão desta garantia que a ameaça de exoneração possa constituir mecanismo de coerção para o aumento da produtividade? Esse seria um fundamento para a boa gestão – a ameaça? Pensar a administração

31 Em uma perspectiva mais expandida, impõe-se avanços tendentes a incluir e ampliar a abordagem da filosofia no estudo da administração pública (Ongaro, 2020; 2020a).

pública a partir da administração federal revela um cenário; outro completamente diferente decorreria se tomadas as diferentes realidades que moldam a grande maioria dos mais de 5.500 municípios em todos os estados e regiões da federação. O que aconteceria em uma administração municipal se os servidores não fossem estáveis?

A *estabilidade* é atributo garantidor da continuidade do serviço público. Este instituto constitucional é antes uma garantia dada ao cidadão de que o serviço público não sofrerá solução de continuidade. Não se trata de um “direito” do servidor, senão de uma garantia contra o ânimo que o valor subjacente ao próprio discurso que sustenta a sua supressão revela, o da *coerção*.

Uma interpretação enviesada dos institutos do concurso público e da estabilidade podem também repercutir em outros conceitos, gerando compreensões estreitas e alimentam discursos superficiais, que pouco ou nada contribuem para o aperfeiçoamento do serviço público. É assim com os conceitos de *meritocracia* e de *gestão de desempenho*, em geral reduzidos a “*avaliação de desempenho*” – os quais se relacionam, mas não se confundem – com enfoque essencialmente coercitivo e sancionador, e pouco alinhado com a efetiva finalidade de gerenciar desempenho no contexto do ciclo de gestão.<sup>32</sup>

Entende-se que as mudanças necessárias para a transformação do serviço público se processem no mesmo sentido em que o tempo avança – para frente. Inspirados na história, o movimento de qualificação deve mover-se de modo a não retornar a práticas tradicionais superadas, hierárquicas, assentadas em uma postura autoritária e coercitiva de gestão. Um novo arranjo de governança, tal como sugere Dror (1999) exige um senso ético em ação, organizados

32 Esse ponto é largamente abordado em Bergue (2020a, p. 301-332), envolvendo as perspectivas de gestão de desempenho: desenvolvimento, mensuração e remuneração; fundamentos culturais, conceituais, constitucionais e legais; formação histórica e meritocracia no Brasil; contexto contemporâneo e valores gerenciais emergentes; rupturas, continuidades e inflexões; indicadores e as relações com o conceito de panóptico e com a transparência.

sobre bases de cooperação, confiança, consenso, capacidade de pensar de forma plural, complexa e em profundidade. E não se exige isso apenas dos agentes políticos, senão também dos servidores públicos, e em todas as esferas federativas, com destaque para a local.

Assim, diferentemente do que parece preconizar o discurso convencional, os desafios da gestão de pessoas no setor público não estão no imperativo de reformas administrativas assentadas na redução do alcance da *estabilidade no serviço público* ou nas propostas de “*implantação*” da meritocracia pela via da “*avaliação de desempenho dos servidores*”. Estes são discursos que – se proferidos sob a inspiração de um pensamento mecanicista convencional – estão ultrapassados e não tocam, tampouco transformarão, o atual cenário da gestão de pessoas no serviço público, menos ainda na esfera local de governo.

O instituto do concurso público, em particular, que embora admita e requeira uma profunda reflexão acerca de seus pressupostos de concepção e realização (Coelho, 2015; Omuro; Pereira; Pinto, 2015; Coelho; Menon, 2018), é um conceito em si fundamental à efetivação de princípios constitucionais basilares, especialmente os da *moralidade*, da *impessoalidade* e da *eficiência*, além de estruturante do senso de meritocracia tão em voga e em franca gestação na sociedade e serviço público brasileiro.

Em suma, as necessidades de transformação na gestão de pessoas, notadamente no nível municipal de governo estão mais associadas à necessidade de mudanças de mentalidade e de comportamento dos gestores e de servidores, combinadas a ajustes finos na estrutura normativa, no mais das vezes circunscrito à competência que o próprio município possui para legislar e agir. É imperativo que gestores e servidores públicos reflitam criticamente sobre os fundamentos de cada um dos institutos constitucionais e legais, sejam os já dados ou os pretendidos, com vistas a compreendê-los em profundidade e, principalmente, em seus contextos.

A administração pública brasileira vem trilhando com esforço o caminho que a desloque do *patrimonialismo* em direção ainda a uma *burocracia profissional* (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010; Pacheco, 2010), e isso é uma conquista que merece ser preservada e aperfeiçoada. É reconhecida a necessidade de significativas transformações na administração pública, mas devem estas ancorar-se em conceitos, análises, diagnósticos e conclusões consistentes. A atenção que ora se advoga assume ainda maior relevo quando reconhecidas as múltiplas repercussões das decisões nos diferentes contextos, em especial no peculiar espaço da administração pública municipal.

Neste sentido, algumas das perspectivas para o desenvolvimento institucional da gestão de pessoas em nível municipal pensada de forma integrada em relação às demais funções da administração pública podem ser sinalizadas a partir das seguintes diretrizes:

- Desenvolvimento da capacidade de planejamento de médio e longo prazo, assentado em dados e informações disponíveis nas diferentes bases e fontes oficiais (inclusive alinhando elementos dos instrumentos formais de planejamento – PPA, LDO e LOA –, planejamentos estratégicos, planos de governo, etc.), com o envolvimento das diferentes forças e atores sociais não somente com a finalidade de conferir maior consistência ao processo e seus resultados, como também construir compromissos de mais largo horizonte temporal com vistas à sua melhor consecução;
- Análise e redesenho de processos e programas com reflexos sobre a estrutura organizacional e sobre o dimensionamento da força de trabalho;
- Redesenho de estruturas de cargos, carreiras e remunerações segundo uma perspectiva de competências;
- Desenvolvimento de soluções cooperativas para o atendimento das necessidades de capacitação permanente

pela via da elaboração de planos de educação para o desenvolvimento de pessoas em todos os níveis e áreas da administração, alcançando a sociedade, esta especialmente a partir de ações de educação para a cidadania (educação fiscal, participação política, transparência e controle social, etc.). Pressuposta a intenção de boa administração, o esclarecimento da sociedade local e fomento à participação tende a promover a conscientização e fortalecer o comprometimento com a consecução das políticas públicas;

- Ampliação da capacidade de interlocução com a sociedade em suas diferentes expressões. Não somente no que diz respeito ao atendimento ao público, qualificar a interação da administração com a sociedade estabelecendo uma relação de conversação construída sobre bases de conteúdo e linguagem compatíveis com a natureza da interlocução. Essa interlocução alcança sua melhor expressão pela adoção de um significado mais amplo e profundo de transparência pública, reconhecendo que a despeito dos grandes avanços alcançados e das transformações em curso, em face da complexidade e aridez dos conceitos e peculiaridades que envolvem seu funcionamento, na administração pública ainda se reza missas em latim e de costas para o público. Essa figura de linguagem bem ilustra a distância que se mantém entre a administração pública em sua essência e a sociedade quanto à compreensão por parte do cidadão sobre o que e como se processam os bens e serviços públicos que financia e tem à disposição.

Administração pública transcende a interpretação estreita de eficiência técnica assentada em uma burocracia profissional supostamente neutra. A administração pública é essencialmente política. Não é uma máquina, senão um instável arranjo orgânico em intensa relação com uma pluralidade de atores da sociedade, de onde resultam

múltiplas tensões e interesses, em diferentes níveis de legitimidade, que exigem constante esforço de equacionamento. É este o campo de atuação dos agentes públicos. Neste espaço se destaca a necessidade de uma *burocracia profissional contemporânea*, assim entendida como capaz de operar neste cenário de complexidade. Este aparato administrativo deve ser capaz de integrar-se também com agentes políticos qualificados moral e eticamente e que, fundamentalmente, não assumam a cada ciclo político-eleitoral de governo a administração como espólio.

## 5. Considerações finais

A administração pública é diversa em suas três esferas de governo; e os municípios bastante heterogêneos entre si, ressaltando uma ampla complexidade de realidades que deve ser considerada para além do discurso. Este é, no entanto, apenas um dos ingredientes que moldam o peculiar sistema federativo brasileiro que, por vezes, revela sensíveis desequilíbrios estruturais, inclusive no que se refere às ações e políticas públicas em contraste com os mecanismos de financiamento.

Tanto quanto se caracteriza por intensa interdependência, as esferas federativas revelam disparidades em especial relacionadas às capacidades estatais atinentes à constituição das burocracias públicas municipais. Desafios de articulação também entre as atividades de concepção e de operacionalização das políticas mostram-se presentes e bastante relacionadas à dinâmica dos agentes públicos em suas expressões técnica e política.

Pretendeu-se aqui um esforço de examinar estas capacidades municipais da área de gestão de pessoas à luz da delimitação de *clusters* de municípios estruturados a partir dos dados oriundos da *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – MUNIC produzida pelo *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* – IBGE. Tanto a fonte, quanto o número de agrupamentos gerados – quatro – constituem referência fundamental e unificadora das análises no curso de toda a obra e oferecem diferentes insumos conforme a área examinada.

Em relação à área de gestão de pessoas, a análise das informações resultantes do tratamento estatístico empreendido revelou achados importantes, notadamente no que se refere à concentração de um *cluster* de municípios em que se concentram vínculos institucionais de trabalho de natureza celetista, implicando, por exemplo, o afastamento do instituto da estabilidade e suas repercussões na burocracia local.

Os dados também concorrem para destacar os desafios da análise quantitativa em relação a um objeto tão heterogêneo; mais pelas dificuldades para a constituição de bases de dados sólidas do que pela disponibilidade de instrumentos estatísticos e econométricos. Soma-se, ainda, a necessária tempestividade dos dados como outro ponto relevante de atenção a fim de que possam produzir diagnósticos que reflitam cenários mais próximos da realidade. Nesse sentido, investimentos orientados para a qualificação de bases de dados são necessários, com o aporte de recursos tecnológicos, financeiros e humanos, a fim de que essas bases subsidiem análises e diagnósticos para subsidiar tomadas de decisão consistentes.

Em suma, ressalta-se a importância de estudos ainda mais aprofundados sobre as capacidades estatais e de explicitar seus enlaces entre esferas federadas. Não se pode esquecer que a fragilidade de um ente representa uma deficiência de todo o sistema, impondo-se a eliminação de antolhos que limitem a compreensão de uma administração pública integral e que supere visões parciais refletidas em esforços movidos por interesses de autopreservação. Ademais, é necessário reconhecer as transformações nas burocracias públicas de todas as esferas como um processo em curso; nada está definitivamente estabelecido, senão em constante debate e construção, para o quê este texto pretende entregar uma contribuição.



## Referências

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (ed.) *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ARANHA, M. L. de A.; MARTINS, M. H. P. *Temas de filosofia*. São Paulo: Moderna, 2005.

ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E. (ed.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

BERGUE, S. T. *Gestão de Pessoas: liderança e competências para o setor público*. Brasília: ENAP, 2019.

\_\_\_\_\_. Panorama da rede de escolas de contas no Brasil. In: COELHO, F. de S.; CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. dos S.; CHEIB, A. (Orgs.). *Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos*. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020a.

\_\_\_\_\_. *Gestão estratégica de pessoas no setor público*. 2ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2020b.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações e Sociedade*. v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.

CARDOSO, A. L.; MARENCO, A. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*. v. 54, n.3, p. 360-380, maio/Jun. 2020.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. *Educação em Revista*, v. 32, n. 34, p. 49-72, Out/Dez, 2016.

COELHO, F. de S. Repensando os concursos públicos no Brasil: subsídios para discussão à luz da gestão de pessoas no setor público. In: BASSOTTI, I., PINTO, S. S.; SANTOS, T. S. (ed.). *Uma nova gestão é possível*. São Paulo: FUNDAP, 2015.

COELHO, F. de S.; MENON, I. O. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. *Revista do Serviço Público*. v. 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 151-180, 2018.

COELHO, Fernando de Souza; CARNEIRO, José Mario Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos; CHEIB, Arthur (Orgs.). *Escolas de governo: formação e capacitação de agentes públicos*. São Paulo: Oficina Municipal: Fundação Konrad Adenauer Brasil, 2020.

COSTA, D. D. da; FERREIRA, N. I. de B. O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. *Avaliação*. v. 22, n. 1. p. 141-163, mar, 2017.

CUNHA, A. O futuro dos serviços públicos no Brasil: em busca de inspiração para repensar a educação em administração pública. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (ed.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

DEMARCO, D. J.; VIEIRA, A. *Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP): um balanço da implementação pela escola de administração da UFRGS*. Anais. XI Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância – UNIREDE, Florianópolis, 2014.

DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOBEL, P. J. Public management as ethics. In: FERLIE, E.; LYNN Jr., L. E.; POLLITT, C. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press: New York, 2005.

DROR, Y. *A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Fundap, 1999.

FOUNTAIN, J. E. *Construindo um estado virtual: tecnologia da informação e mudança institucional*. Brasília: ENAP, 2005.

GILES, T. R. *O que é filosofia?* São Paulo: EPU, 1984.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*. Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, jan./jun. 2017.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: Enap, 2018.

GRIN, E. J. Atores burocráticos e sua atuação política no interior da gestão governamental. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, v. 15, n.2, p. 475-504, 2016.

KEYNERT, T. M. M. *Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2007.

KLERING, L. R.; KRUEL, A. J. K.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. *Revista Análise*. v. 23, n. 1, p. 31-44. 2012.

LEVI-FAUR, D.. From "Big Government" to "Big Governance"? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press: New York, 2012.

LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: *dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: ENAP, 2019.

LOPES, A.V.; VIEIRA, D. M. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. *REAd – Revista Eletrônica de Administração*, v. 26, n. 2, p. 439-462, 2020.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36328&Itemid=448](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36328&Itemid=448). Acesso em 10 Ago. 2020.

LOTTA, G.; SANTIAGO, A. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de Burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*. São Paulo, n. 83, p. 21-42, 2017.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (ed.) *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LYNN Jr., L. E. The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither? In: LEVI-FAUR, D. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press: New York, 2012.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. In: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (ed.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo, 2018.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 42-78, 2014.

MORAES, V. V. de; BORGES-ANDRADE, J. E.; QUEIROGA, F. Construção e validação de medida para diagnóstico de competências relativas às funções de prefeito(a) e secretário(a) municipal. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 5, 2011.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

NETO, G. V.; TERRA, V. A universidade e a formação de recursos humanos na gestão da saúde. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n.2, p. 185-194, 1998.

NOLL, M. I.; MARENCO, A. O que sabemos e o que ainda não sabemos sobre política municipal? In: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (ed.). *A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Tomo, 2018.

OMURO, L.; PEREIRA, M. A.; PINTO, S. S. Recrutamento e seleção: um novo processo é possível. In: BASSOTTI, I., PINTO, S. S.; SANTOS, T. S. (ed.). *Uma nova gestão é possível*. São Paulo: FUNDAP, 2015.

ONGARO, E. *Filosofia y administración pública: una introducción*. Ciudad de Mexico: Edward Elgar Publishing, 2020.

\_\_\_\_\_. La Enseñanza de la Filosofía en los Programas de Administración Pública. *Revista de Administración Pública del GLAP*. v. 4, n.7, p. 85-95, 2020a.

PACHECO, R. S. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (ed.) *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2010.

PADOVANI, E.; YOUNG, D. W. *Managing Local governments: designing management control systems that deliver value*. Routledge: New York, 2012.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. de S. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e *smart city*. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 630-649, jul./ago. 2018.

RACHELS, J. *Os elementos da filosofia moral*. Porto Alegre: AMGH, 2013.

RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1989.

\_\_\_\_\_. Modelos de homem e teoria administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 3-12, abr./jun., 1984.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (ed.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021.

SIQUEIRA, C. G. de. *Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação de novos municípios paulistas*. (Dissertação de Mestrado) -Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, p. 244, 2003.

TOLFO, S. da R.; SILVA, N.; KRAWULSKI, E. Assédio moral no trabalho: interface com a cultura organizacional e a gestão de pessoas em organizações públicas. In: EMMENDOERFER, M. L.; ROLFO, S. da R.; NUNES, T. S. *Assédio moral em organizações públicas e a (re)ação dos sindicatos*. Curitiba: CRV, 2015.

TOMIO, F. R. de L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Revista Sociologia e Política*. n. 24, p. 123-148, 2005.

WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. V.1. Brasília: Editora da UnB, 2000.

CAPÍTULO

# 6

## CAPACIDADES ESTATAIS EM TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS<sup>1</sup>

**MANUELLA MAIA RIBEIRO**

Pesquisadora do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Cetic.br|NIC.br)

**JAVIERA F. MEDINA MACAYA**

Pesquisadora do Cetic.br|NIC.br e Doutoranda em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP).

**ISABELA BERTOLINI COELHO**

Estatística do Cetic.br | NIC.br

---

1 As autoras agradecem a Marcelo Pitta, coordenador da área de métodos quantitativos do Cetic.br|NIC.br, por sua colaboração na preparação da base de dados para a construção dos *clusters* e suas contribuições para este capítulo. Também agradecem a Luiza Carvalho, analista de informação do Cetic.br|NIC.br, pela revisão e comentários que contribuíram para o aprimoramento do capítulo.



Com o avanço da disseminação das tecnologias, indivíduos passaram a utilizar as tecnologias de informação e comunicação (TIC), principalmente a Internet, nas diversas tarefas e atividades de seu cotidiano como trabalho, lazer e acesso à serviços e informações. Nesse mesmo sentido, organizações públicas e privadas também adotaram as tecnologias em suas áreas de atuação. No âmbito do setor público, o uso das TIC foi associado a uma série de benefícios, tais como apoiar a gestão das políticas públicas, facilitar o acesso a serviços e informações públicas pela sociedade e ampliar as possibilidades de interação entre governos e cidadãos (Cunha; Miranda, 2013).

No contexto da pandemia da Covid-19, foi reforçado o papel das tecnologias para garantir o acesso a serviços e informações prestados pelo setor público. Atividades como coletar e analisar dados para tomada de decisão, prover serviços públicos e comunicar-se com a sociedade passaram a ser, ao menos parcialmente, mediadas por tecnologias com o propósito de seguir as recomendações para o enfrentamento da doença, tais como o distanciamento social e o monitoramento da propagação do novo coronavírus. Além disso, a pandemia exacerbou a importância de as organizações públicas conseguirem mobilizar os recursos tecnológicos rapidamente para responder a crises e emergências. No entanto, isso só é possível quando as tecnologias estão disponíveis para o setor público, bem como são efetivamente utilizadas na busca de soluções para esses momentos críticos (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020).

Os potenciais benefícios das TIC no setor público, portanto, só podem ser alcançados quando essas ferramentas passam a fazer parte das atividades governamentais. O uso adequado e a disponibilidade de recursos tecnológicos nas organizações públicas estão relacionados à existência de capacidades técnico-administrativas nessas organizações (Gomide; Pereira; Machado, 2018). Para este capítulo, a adoção e o uso das tecnologias pelas organizações públicas são associados à presença de capacidades estatais em TIC. Isso significa dizer que

possuem melhores capacidades na dimensão tecnológica aquelas organizações do setor público que conseguem mobilizar as tecnologias para concretizar os seus objetivos.

Entretanto, tanto o acesso como o uso dos recursos tecnológicos é desigual entre as organizações públicas no país, particularmente entre as prefeituras (Ribeiro *et al.*, 2020; Przebylłowicz; Cunha; Meirelles, 2018). Para compreender as diferenças existentes em termos de capacidades estatais municipais em TIC, é fundamental caracterizar quais são os usos que as prefeituras fazem dessas tecnologias. Isso permite identificar as dimensões de adoção das TIC que ainda precisam ser ampliadas pelos governos municipais.

Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo abordar as capacidades estatais municipais em TIC a partir da identificação de disparidades no uso das tecnologias entre as prefeituras brasileiras. Para isso, partindo dos microdados da Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2019 (daqui em diante denominada apenas como TIC Governo Eletrônico 2019)<sup>2</sup> e de variáveis socioeconômicas dos municípios, foi conduzida uma análise de agrupamentos, considerando as dimensões de uso das TIC no setor público propostas por Cunha e Miranda (2013): e-Administração Pública; e-Serviços Públicos; e e-Democracia. Os agrupamentos identificados foram descritos e analisados de acordo com adoção (ou não) das tecnologias em cada uma dessas dimensões, possibilitando caracterizar em quais áreas os

2 A TIC Governo Eletrônico é uma pesquisa nacional realizada bianualmente pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br) ligado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Tem como objetivo produzir indicadores e estatísticas para compreender a incorporação das TIC nos órgãos públicos brasileiros e o seu uso para a oferta de serviços públicos. Além disso, investiga a existência de iniciativas de acesso à informação pública e participação da sociedade nas atividades das organizações públicas por meio das novas tecnologias. Mais informações sobre a pesquisa TIC Governo Eletrônico podem ser encontradas em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/>

municípios possuem mais ações de uso das TIC e, conseqüentemente, mais capacidades estatais desenvolvidas.

As quatro seções a seguir estão estruturadas da seguinte forma: inicia-se com o referencial teórico sobre as capacidades estatais em TIC no setor público, explorando o marco analítico de dimensões de uso das tecnologias na administração pública. Em seguida, é apresentada a metodologia para a análise dos dados e a descrição dos agrupamentos de municípios formados a partir dos dados da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019. A discussão dos principais resultados e propostas de soluções para ampliar as capacidades estatais municipais são apresentadas na seção sobre as perspectivas para o desenvolvimento institucional de TIC nas prefeituras brasileiras. Por fim, as considerações finais destacam os principais achados da análise de agrupamentos e apontam possíveis contribuições, limitações e estudos futuros decorrentes deste capítulo.

## **1. Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação**

Uma das áreas em que a adoção das TIC no setor público pode trazer benefícios é na ampliação das capacidades estatais. Possamai (2014, p. 52) afirma que “sua importância decorre dos efeitos potenciais dessas próprias tecnologias sobre a produção, a coordenação, a comunicação e o controle nas organizações públicas – em outras palavras, sobre a capacidade estatal e a democracia”. Nesse sentido, torna-se cada vez mais importante identificar e analisar as capacidades estatais em TIC e seus impactos na melhoria das atividades governamentais.

Neste capítulo, adota-se uma definição ampla de capacidade estatal, entendendo-a como “[...] a capacidade do Estado em atingir os objetivos os quais ele mesmo se propôs através de políticas públicas” (D’Amaral; Vaz, 2020, p. 121). O uso adequado e a disponibilidade de recursos tecnológicos pelas organizações públicas estão geralmente

associados às capacidades técnico-administrativas<sup>3</sup> (Gomide; Pereira; Machado, 2018). Além de capacidades relacionadas a instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação das ações da administração pública, essa dimensão inclui “[...] o conjunto de recursos humanos, financeiros e tecnológicos do Estado” (D’Amaral; Vaz, 2020, p. 121). Além disso, é reconhecido o papel transversal das TIC nas diversas atividades governamentais, incluindo seu uso para melhorar a eficiência, a efetividade e a participação da sociedade nas diversas etapas das políticas públicas. Por exemplo, para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU), as tecnologias são apontadas como elementos facilitadores, pois podem contribuir para a melhoria das ações do Estado em diversas áreas de interesse dos ODS, como saúde, educação e combate à pobreza (Sánchez *et al.*, 2018).

Ao mesmo tempo em que as tecnologias podem auxiliar na implementação das políticas públicas e serem um dos elementos que compõem a capacidade estatal, existe uma agenda nacional e internacional relacionada ao uso das TIC para a melhoria das atividades da administração pública. Isso inclui as capacidades das organizações públicas para mobilizarem recursos tecnológicos, gerenciar dados, promover uma comunicação pública efetiva e tratar das questões relacionadas ao acesso e uso de TIC pela sociedade (Organização das Nações Unidas, 2020). O avanço tecnológico, especialmente a ampliação das possibilidades de armazenamento e processamento de dados, permitiu que entidades públicas pudessem coletar um grande volume de dados. No entanto, sem o desenvolvimento de capacidades para analisar os dados e utilizá-los para melhorar a tomada de decisão, por exemplo, “(...) o governo torna-se cada vez mais rico em termos de

3 Embora seja possível identificar diversas categorias para analisar as capacidades estatais na literatura (D’Amaral; Vaz, 2020), optou-se por utilizar as categorias apresentadas por Pires e Gomide (2016): técnico-administrativa e político-relacional. Além de incluir os recursos tecnológicos dentro das capacidades técnico-administrativas, essa divisão foi utilizada para a organização das seções deste livro.

dados, mas, ironicamente, pobre em termos de informações e, muito provavelmente, em termos de qualidade (e diversidade) de serviços que pode prestar aos cidadãos” (Freitas; Pimenta, 2014, p. 103).

Apesar das diversas denominações e conceituações dadas para a utilização das tecnologias pelo setor público, como governo eletrônico ou governo digital, no capítulo será adotado o termo governança eletrônica (e-governança). Possamai (2014, p. 49) define-a como o “[...] uso das TIC para além da automatização dos processos internos, buscando novas formas de entregar serviços públicos e comunicar-se com os cidadãos, sobretudo por meio da Internet”. Corroborando com essa visão, Vaz (2005) ressalta que a e-governança só pode ser associada ao uso das TIC para o relacionamento entre governo e sociedade a partir das possibilidades de comunicação e interação apresentadas pelas tecnologias. Já Cunha e Miranda (2013) identificam a governança eletrônica como o uso das TIC pelo governo para melhorar “[...] o exercício da autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e obrigações” (p. 546), dividindo a aplicação das tecnologias no setor público em três áreas principais: e-Administração Pública; e-Serviços Públicos; e e-Democracia.

A e-Administração Pública foi relacionada ao uso interno das TIC com foco na melhoria da eficiência e da gestão no setor público, incluindo tanto as iniciativas voltadas diretamente para o desenvolvimento de políticas públicas (atividades-fim como educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e trabalho) quanto para as áreas-meio (por exemplo, finanças públicas, compras, pessoas, projetos e documentos). Entre as ações nessa dimensão, pode ser citada a adoção de sistemas de informação em políticas sociais a exemplo do Cadastro Único, que reúne dados de famílias de baixa renda no país com o propósito de identificar potenciais beneficiários para programas sociais do governo federal (Ribeiro, 2017). No âmbito da interação com cidadãos e organizações

externas ao governo, a dimensão e-Serviços Públicos trata do uso das tecnologias para a melhoria da prestação de serviços ofertados pela administração pública (Cunha; Miranda, 2013). Diversas iniciativas nessa área podem ser encontradas nos três níveis de governo do país, como a declaração *on-line* do imposto de renda no nível federal, o agendamento de serviços pela Internet, como ocorre no Poupatempo no Estado de São Paulo e a emissão de nota fiscal eletrônica em portais municipais (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020). Ações voltadas para a e-Democracia envolvem o uso das TIC para a ampliação e a melhoria de processos democráticos, incluindo iniciativas no campo da transparência, do acesso à informação pública e da participação social. Um dos exemplos nessa dimensão são os chamados Orçamentos Participativos Digitais (OPD), os quais possibilitam que cidadãos votem em obras ou políticas públicas que serão implementadas pelos governos. Também inclui portais de transparência, ferramentas de consulta e discussão *on-line*, entre outras iniciativas (Aggio; Sampaio, 2013).

Além das dimensões de e-governança, Cunha e Miranda (2013) também destacaram outros temas emergentes que envolvem a adoção das TIC pelo setor público, ampliando as possíveis áreas de análise em relação às capacidades estatais nesse campo. Entre as áreas citadas, estão: promoção da inclusão digital; implantação de cidades digitais; melhoria da governança de TIC; e fomento às atividades econômicas na indústria tecnológica. Mais recentemente, as cidades inteligentes despontaram como iniciativas focadas no uso das tecnologias para solucionar problemas urbanos e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos nos municípios (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020). Políticas de cidades inteligentes demandam capacidades estatais em TIC, especialmente nas prefeituras, que necessitam desenvolver ações relacionadas à infraestrutura TIC e implementar planos ou projetos voltados para as diversas questões urbanas, como mobilidade e segurança, de forma integrada e com o auxílio das tecnologias.

Grin e Abrucio (2018, p. 4) apontam que, para analisar as capacidades estatais, é fundamental “identificar as estruturas organizacionais, cuja ausência ou presença sejam críticas para a ação governamental”. Especialmente em relação às capacidades estatais em tecnologia, iniciativas de e-governança necessitam de “[...] infraestrutura tecnológica, do conjunto de *hardware*, *software*, redes, Internet, serviços e aplicações” (Przebylovicz; Cunha; Meirelles, 2018, p. 631), além do uso efetivo que os governos fazem dessas tecnologias para melhorar a sua governança e as suas ações. Devido às diversas possibilidades de adoção das tecnologias para a melhoria das políticas públicas e atividades no setor público, torna-se relevante analisar as capacidades estatais em TIC a partir de uma perspectiva multidimensional. Isto é, devem ser analisadas de forma integrada, incluindo aspectos relativos ao uso das tecnologias pelas organizações nas suas diferentes frentes de atuação, tais como serviços públicos, transparência e participação.

## **2. Análise das capacidades estatais em TIC dos municípios brasileiros**

No Brasil, as TIC já são utilizadas por todos os níveis de governo e poderes nas suas diversas dimensões de atuação (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020). Atualmente, é possível buscar informações sobre despesas públicas em portais de transparência, emitir documentos como o de quitação eleitoral pela Internet, consultar processos judiciais eletrônicos e acompanhar o andamento de projetos de lei no *website* das casas legislativas. No entanto, apesar de ser reconhecida a importância das tecnologias para a melhoria das atividades no setor público, no contexto federativo brasileiro não existem atribuições e competências gerais de adoção das TIC para os diferentes níveis de governo. Isso significa dizer que, geralmente, os entes subnacionais podem definir tanto se irão utilizar as tecnologias nas suas atividades como a maneira que elas serão inseridas nos seus processos governamentais.

Se, por um lado, isso pode facilitar com que os entes subnacionais, especialmente as prefeituras, possam utilizar as tecnologias de acordo com o seu contexto e suas necessidades, por outro, pode exacerbar as desigualdades no acesso e uso dessas tecnologias entre os governos. Kanssen (2016) destaca que esse modelo descentralizado faz com que cada ente federativo adote sua própria agenda de adoção das TIC, gerando fragmentação na implementação dos recursos tecnológicos e potenciais dificuldades na integração de dados e serviços entre níveis de governo e na garantia de provisão de serviços e informações adequados para sociedade. No âmbito dos municípios brasileiros, as diversas desigualdades econômicas e sociais, que ainda persistem entre eles (Grin, 2012), podem também dificultar ou impedir a adoção e uso das TIC pelas prefeituras.

A partir desse contexto, baseado em estudos anteriores (Ribeiro *et al.*, 2020; Przeybilovicz; Cunha; Meirelles, 2018; Cunha *et al.*, 2016; Przeybilovicz; Silva; Cunha, 2015), que analisaram os diferentes níveis de adoção das TIC em prefeituras brasileiras, este capítulo abordará as capacidades estatais municipais em TIC a partir da identificação das disparidades no uso das tecnologias entre as prefeituras por meio de análise de agrupamentos.<sup>4</sup> Para isso, serão utilizados os microdados da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019. O objetivo é revelar similaridades e, principalmente, destacar as diferenças e heterogeneidades a fim de identificar as características das prefeituras que já utilizam as tecnologias em suas atividades e, conseqüentemente, indicar as capacidades estatais em TIC existentes nesses municípios.

As variáveis selecionadas da TIC Governo Eletrônico 2019 foram classificadas de acordo com as dimensões de e-governança

4 O método utilizado na construção de agrupamentos de municípios foi definido pelos organizadores do livro, que optaram por um processo orientado por dados com o uso do algoritmo K-means e determinaram a criação de quatro *clusters* de municípios (K=4). As autoras agradecem ao doutorando Michel Szklo, do curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGV), pelo processamento dos dados e construção dos *clusters* para este capítulo.



listadas por Cunha e Miranda (2013) (Tabela 1). Isso permitiu identificar também os diferentes níveis de adoção das tecnologias e apontar os agrupamentos com maior capacidade em TIC em cada dimensão. Portanto, foram considerados agrupamentos com melhores capacidades estatais em TIC aqueles em que uma maior proporção de municípios utilizou tecnologias nas áreas de e-Administração Pública, e-Serviços Públicos e e-Democracia. Essa distinção também possibilitou verificar se um determinado agrupamento se destacava em alguma das dimensões de e-governança.

Para a construção dos agrupamentos de municípios, as etapas de seleção das variáveis da TIC Governo Eletrônico 2019 consistiram em: a) inclusão de parte dos indicadores da pesquisa para a análise, excluindo aqueles que tratavam de tecnologias que a maior parte das prefeituras já possuía<sup>5</sup> ou que só eram adotadas por uma proporção muito baixa de municípios;<sup>6</sup> e b) classificação das variáveis selecionadas, de acordo com as dimensões de governança eletrônica propostas por Cunha e Miranda (2013). Além disso, foram adicionadas variáveis socioeconômicas com o propósito de averiguar se determinadas capacidades estatais em TIC estavam relacionadas às características dos municípios, tais como o tamanho da população e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Mesmo com esses

5 Para garantir a criação de *clusters* que destaquem as diferenças entre as prefeituras, é importante excluir aquelas variáveis praticamente universalizadas entre os municípios do país (Ribeiro *et al*, 2020; Przeybilovicz; Cunha; Meirelles, 2018). Assim, foram desconsiderados indicadores relacionados à presença de computadores e Internet nas prefeituras, pois todos os municípios possuíam essa infraestrutura em 2019.

6 Não foram selecionados para a análise de agrupamentos indicadores com filtros que excluía a maior parte das prefeituras a exemplo de indicadores que eram direcionados a prefeituras com área ou departamento de TI, dado que a maior parte delas (58 %) não possuía esse tipo de setor (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020). Além disso, não foram incluídas variáveis do Módulo F – Uso de TIC na Gestão Urbana, por medir iniciativas de uso de tecnologias que estão ausentes na maior parte dos municípios brasileiros, tal como a presença de semáforos inteligentes, sendo que 77 % deles sequer possuíam semáforos (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020).

critérios, foi possível representar na análise de *clusters* o total de 3.699 prefeituras<sup>7</sup> (Tabela 2), o que representa 66 % dos municípios que são público-alvo da TIC Governo Eletrônico 2019.

Foram identificados quatro *clusters* de municípios em relação à adoção de TIC pelas prefeituras. Abaixo, segue uma breve descrição dos *clusters* identificados:

### **Cluster 1 - Os menos interativos**

Esse agrupamento é composto por 285 municípios, distribuídos em todas as regiões e praticamente todos os portes populacionais do país (exceto municípios acima de 500 mil habitantes), sua população média era de 15.196 habitantes e os demais indicadores socioeconômicos estavam em posições intermediárias quando comparados aos demais *clusters* (Tabela 2). Em relação à adoção e uso das TIC, apesar de, geralmente, estarem em posições intermediárias nas dimensões de e-Administração Pública e e-Serviços Públicos, apresentaram as menores proporções nas variáveis relacionadas à interação com a sociedade, especialmente na dimensão de e-Democracia. Por exemplo, a proporção de prefeituras com serviço de solicitação à informação pela Internet entre os municípios desse *cluster* foi de 48 %, enquanto nos *clusters* 2, 3 e 4 foi de, respectivamente, 69 %, 64 % e 89 %. Isso sugere que as ações para ampliar as capacidades estatais municipais em TIC nesse agrupamento devem, principalmente, focar em estratégias para ampliar a interação com os cidadãos.

### **Cluster 2 – Intermediários**

Composto por 1.512 municípios, este *cluster* reúne mais da metade dos municípios que possuem até 10 mil habitantes (51 %) e pouco mais de um terço daqueles entre 10.001 e 100 mil habitantes

<sup>7</sup> O plano amostral complexo da TIC Governo Eletrônico 2019 não foi considerado no algoritmo de construção dos agrupamentos. No entanto, os resultados para os indicadores selecionados o consideram. Por isso, os resultados são relativos às 3.699 prefeituras.

Tabela 1 - Dimensões de análise dos *clusters*, variáveis selecionadas e fontes dos dados

Dimensões	Variáveis	Fonte
E-Administração Pública <sup>8</sup>	<p>Uso de conexão via fibra ótica nos últimos 12 meses.</p> <p>Existência de área ou departamento de tecnologia da informação, informática, sistemas ou redes.</p> <p>Uso de sistemas de informação selecionados nos últimos 12 meses (recursos humanos; patrimônio; orçamento; finanças e contabilidade; compras; contratos; informação geográfica, mapas ou geoprocessamento; apoio à decisão, <i>business intelligence</i> – BI ou inteligência analítica; protocolos; gestão de documentos; e gestão integrada – ERP).</p>	<p>Variáveis selecionadas dos módulos A (Infraestrutura e Uso das TIC) e B (Gestão das TIC) da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019.</p>
E-Serviços Públicos	<p>Presença de <i>website</i> ou página oficial na Internet.</p> <p>Oferta de serviços públicos selecionados pelo <i>website</i> da prefeitura (emissão de boletos de tributos ou outras guias de pagamentos; consulta a processos judiciais ou administrativos em andamento; emissão de nota fiscal eletrônica; <i>download</i> de documentos ou formulários; preenchimento ou envio de formulários pelo <i>website</i>; emissões de documentos como licenças, certidões, permissões ou outros documentos; inscrição ou matrícula para concursos, cursos e escolas; e agendamento para consultas, atendimentos, serviços, entre outros).</p> <p>Solicitação de serviços como limpeza, reparo de buracos e iluminação a uma central de atendimento, por meio de contato (telefone, <i>website</i> da prefeitura; WhatsApp; outras redes sociais como Facebook e Instagram; e aplicativos de celular da prefeitura).</p> <p>Realização de pregão eletrônico.</p>	<p>Variáveis selecionadas do módulo C (Serviços Públicos nos Meios Digitais) da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019.</p>

8 Apesar de Cunha e Miranda (2013) apresentarem a infraestrutura e a governança de TIC de forma separada no modelo referencial de governança eletrônica, optou-se por incluir na dimensão e-Administração Pública os indicadores relacionados a essas temáticas. Por serem formas de uso das tecnologias que atendem aos órgãos públicos de forma transversal (como a existência de conexão à Internet e de setor de tecnologia na prefeitura), eles podem ser analisados conjuntamente com a dimensão que trata da adoção das TIC para a melhoria da eficiência e efetividade da gestão e das políticas públicas.

E-Democracia	<p>Disponibilização de ouvidoria <i>on-line</i> no <i>website</i>.</p> <p>Disponibilização de endereço de <i>e-mail</i> para contato no <i>website</i>.</p> <p>Disponibilização de formulário eletrônico no <i>website</i>.</p> <p>Disponibilização de atendimento <i>on-line</i> em tempo real no <i>website</i>.</p> <p>Disponibilização de canal de denúncia no <i>website</i>.</p> <p>Disponibilização de serviço de solicitação de acesso à informação ou Serviço de informação ao cidadão (E-SIC/NIC/SIC) no <i>website</i>.</p> <p>Disponibilização de formas de participação pela Internet nos últimos 12 meses.</p> <p>Existência de perfil ou conta própria em redes sociais <i>on-line</i>.</p> <p>Disponibilização de informações selecionadas sobre a prefeitura (contas públicas ou prestação de contas; compras, licitações ou compras eletrônicas; catálogo de serviços públicos; lista de salários dos servidores públicos; contratos; legislação; diário oficial <i>on-line</i>; documentos com os objetivos, planos e metas da prefeitura; e documentos com os resultados dos objetivos, planos e metas da prefeitura).</p>	<p>Variáveis selecionadas dos módulos D (Disponibilização de Informações na Internet) e E (Comunicação e Participação pela Internet) da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019.</p>
Informações socioeconômicas <sup>9</sup>	<p>População (2018).</p> <p>PIB <i>per capita</i> (2016).</p> <p>Receitas correntes <i>per capita</i> (2018).</p> <p>IDH-M (2010).</p>	<p>Os dados sobre a população e do PIB <i>per capita</i> são oriundos de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já as receitas correntes <i>per capita</i> foram coletadas a partir de dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional e o IDH-M pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).</p>

Fonte: Elaboração própria.

9 Os dados socioeconômicos foram definidos pelos organizadores do livro com o objetivo de utilizar as mesmas informações contextuais em todos os capítulos da publicação.

Tabela 2 - Caracterização dos *clusters*

<i>Cluster</i>	1	2	3	4
Média da População (2018)	15.196	17.605	15.157	74.875
PIB <i>per capita</i> (2016)	R\$ 17.949,23	R\$ 21.067,95	R\$ 14.635,70	R\$ 27.309,61
Receitas correntes <i>per capita</i> (2018)	R\$ 3.897,51	R\$ 4.292,38	R\$ 3.772,51	R\$ 3.918,45
IDH Municipal (2010)	0,64	0,66	0,62	0,69
Tamanho do <i>cluster</i>	262	1.403	467	1.277
Tamanho do <i>cluster</i> (Ponderado)	285	1.512	542	1.360

Fonte: Elaboração própria.

(35 %). Apesar de incluir prefeituras de todas as regiões do país, é o *cluster* com maior proporção de municípios das regiões Norte (44 %), Nordeste (35 %), Sudeste (42 %) e Sul (45 %). São municípios em que as proporções de adoção e uso das TIC tiveram posições intermediárias quando comparado com os outros *clusters* em praticamente todas as dimensões analisadas. Em algumas variáveis, tiveram os melhores resultados, especialmente na dimensão relacionada à e-Administração Pública: grande parte das prefeituras afirmou usar sistemas de informação para gestão de recursos humanos (96 %), patrimônio (91 %), orçamento (82 %) e finanças e contabilidade (100 %). Embora as prefeituras deste agrupamento não possuam as menores proporções na maior parte das dimensões analisadas, ainda há espaço para ampliar a adoção e uso das TIC, a exemplo da realização de pregão eletrônico, presente em menos da metade dos municípios desse *cluster* (43 %).

### **Cluster 3 – Dificuldades com infraestrutura e gestão de TIC**

O agrupamento 3 é composto por 542 municípios e inclui principalmente prefeituras com até 100 mil habitantes e das regiões Norte e Nordeste. Também reúne os municípios com os menores indicadores socioeconômicos: média populacional, PIB *per capita*, receitas correntes *per capita* e IDH Municipal (Tabela 2). Apresenta as proporções mais baixas, quando comparado aos demais agrupamentos, em todas as variáveis relacionadas à e-Administração Pública. Por exemplo, o uso de fibra ótica nos 12 últimos meses foi mencionado por 56 % dos municípios – nos demais *clusters*, essa proporção chega a 88 % (*cluster* 4), 69 % (*cluster* 2) e 66 % (*cluster* 1). Isso sugere que os investimentos para ampliar as capacidades em TIC dessas prefeituras devem certamente considerar iniciativas relacionadas à infraestrutura e gestão das tecnologias.

### **Cluster 4 – Melhores capacidades estatais em TIC**

Agrupamento formado por 1.360 municípios, incluindo 93 % dos municípios com mais de 500 mil habitantes, 82 % daqueles

com população entre 100.001 e 500 mil habitantes e quase metade das prefeituras com mais de 10 mil até 100 mil habitantes. Entre as regiões, estão nesse agrupamento: 49 % dos municípios do Centro-Oeste; 42 % do Sul; 39 % do Sudeste; 31 % do Norte; e 29 % do Nordeste. Além disso, também reúne os municípios com as melhores condições socioeconômicas, incluindo a melhor média de IDH-M (0,69) e de PIB *per capita* (R\$27.309,61). Esse é o *cluster* com as maiores proporções em praticamente todas as variáveis analisadas quando comparado aos demais agrupamentos. Entretanto, o fato de os municípios deste *cluster* possuírem os melhores resultados não significa que em algumas das dimensões analisadas não haja espaço para ampliarem a adoção das tecnologias. Em algumas variáveis, particularmente aquelas relacionadas às dimensões de e-Serviços Públicos e e-Democracia, uma proporção menor dos municípios desse *cluster* possuía algumas ações de uso das TIC. Por exemplo, a possibilidade de o cidadão solicitar serviços públicos como limpeza, reparo de buracos e iluminação a uma central de atendimento por aplicativos de celular da prefeitura, foi mencionada por menos de um quarto dos municípios desse agrupamento (23 %).

Levando em consideração que as diferenças na adoção e uso das TIC não existem somente entre os agrupamentos apresentados, mas também entre as dimensões de governança eletrônica (e-Administração Pública, e-Serviços e e-Democracia), as quais permitem identificar a presença de capacidades municipais em TIC nas prefeituras, pretende-se aprofundar tais disparidades em maiores detalhes nas próximas subseções.

## 2.1 E-Administração Pública

Em relação ao módulo de Infraestrutura e Uso das TIC da pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019 (Tabela 1), foram analisados os indicadores de acesso à conexão via fibra ótica, presença de departamento ou área de tecnologia da informação (TI) e a existência de sistemas de informação para a gestão. Nos quatro agrupamentos identificados, o *cluster 4* (que inclui os maiores municípios e os com melhores indicadores socioeconômicos) tinha a maior proporção de prefeituras que utilizaram conexão via fibra ótica (88 %) nos 12 meses anteriores à pesquisa. Os demais *clusters* apresentaram resultados que indicam a possibilidade de ações para ampliar o acesso à Internet por meio de fibra ótica, especialmente aqueles do *cluster 3* (56 %), se comparado aos municípios dos *clusters 1* (66 %) e *2* (69 %).

Sendo a distribuição da conexão via fibra ótica desigual entre as prefeituras brasileiras, um dos desafios apresentados é identificar os motivos pelos quais essas prefeituras ainda não possuem acesso à Internet por este meio. Isso significa verificar as barreiras para esse tipo de conexão (por exemplo, indisponibilidade no município ou falta de recursos financeiros para contratar esse serviço) para endereçar adequadamente políticas públicas que ampliem o acesso das prefeituras à tecnologia de fibra ótica. Cabe destacar que o aumento das capacidades de coleta e análise de dados por parte dos governos municipais, especialmente para o desenvolvimento de iniciativas de cidades inteligentes, dependem de uma infraestrutura adequada de TIC (Przebyłowicz; Cunha; Meirelles, 2018). Nesse contexto, a conexão via fibra ótica é vista como fundamental para a análise de informações e a prestação de serviços por meio digital, pois permite maior qualidade no acesso à Internet, incluindo uma melhor capacidade de troca de dados (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020).

Em relação à gestão das TIC pelas prefeituras no país, uma das variáveis utilizadas foi a presença de departamento ou área de TI. O *cluster 3*, que reúne os municípios com os indicadores socioeconômicos



mais baixos em relação aos demais agrupamentos, é o que possui a menor proporção de presença de uma estrutura organizacional para a gestão das TIC na prefeitura: 22 %. O *cluster* 4, que geralmente possui os melhores indicadores, também tem a maior proporção de prefeituras com área de TI (66 %), enquanto os *clusters* 1 e 2 têm esse tipo de área em, respectivamente, 30 % e 29 % das prefeituras.

Outra variável relacionada ao uso das TIC para ampliar as capacidades estatais municipais trata da adoção de sistemas de informação pelas prefeituras. Nesse contexto, um dos desafios destacados pela TIC Governo Eletrônico 2019 é a necessidade de ampliação no uso de sistemas que permitam processamento e análise de um grande volume de dados como sistemas de apoio à decisão ou *business intelligence* (BI). Em relação aos quatro agrupamentos, o *cluster* 3 é o que apresenta as menores proporções de uso de sistemas de informação para gestão em todos os 11 tipos de sistemas investigados pela TIC Governo Eletrônico 2019. Os únicos sistemas presentes em mais da metade dos municípios desse *cluster* foram os de finanças e contabilidade (74 %) e recursos humanos (54 %). Contudo, os demais *clusters* também tiveram proporções mais baixas em alguns dos sistemas investigados. Sistemas de informação geográfica só apareceram em mais da metade das prefeituras do *cluster* 4 (62 %), enquanto os *clusters* 1 e 2 tinham 30 % dos municípios com esse tipo de sistemas e o *cluster* 3 apenas 15 %. Sistemas de apoio à decisão aparecem em menores proporções em todos os agrupamentos, inclusive nos municípios do *cluster* 4 (35 %), e são ainda menos recorrentes nos agrupamentos 1 (13 %), 2 (9 %) e 3 (4 %).

Apesar de a presença de recursos tecnológicos e a existência de instrumentos de gestão de TIC *per se* não significarem uma melhoria das atividades governamentais, a baixa capacidade tecnológica certamente dificulta a adoção das TIC nas diversas áreas de atuação das prefeituras. Um dos pontos que vale a pena destacar é a desigualdade no acesso à fibra óptica entre os municípios no país, que podem exacerbar ainda mais

as disparidades na ampliação de serviços e informações públicas pelos meios digitais, levando em consideração que ações como coleta e análise de dados, prestação de serviços *on-line* e interação governo e sociedade pela Internet dependem de uma conexão à rede de boa qualidade. Além disso, a implementação de cidades inteligentes e estratégias de transformação digital que, entre outras características, se baseiam na atuação governamental centrada em dados (Organização das Nações Unidas, 2020), não dependem somente da Internet banda larga, mas também de sistemas e programas de computador que permitam processar e analisar um grande volume de dados, gerando evidências para a tomada de decisão. Nesse sentido, a análise dos *clusters* demonstrou que existe espaço para ampliação de sistemas de informação voltados para apoio à decisão e informação geográfica em todos os agrupamentos e que essa é uma área, portanto, que pode ser objeto de programas nacionais de apoio aos municípios.

## 2.2 E-Serviços Públicos

Além da melhoria das capacidades internas, espera-se que as tecnologias sejam utilizadas para melhorar o relacionamento entre governo e sociedade, incluindo a provisão de serviços públicos para os cidadãos. Todas as prefeituras distribuídas nos agrupamentos (3.699) possuíam *website*. Em relação à prestação de serviços públicos pelo *website*, o *cluster 4* é o que se destaca com as maiores proporções, sendo que o único serviço *on-line* disponibilizado por menos da metade dos municípios desse grupo foi a possibilidade de realizar agendamentos para consultas, atendimentos e outros serviços (44 %). Em geral, nos demais agrupamentos, menos da metade dos municípios ofertava os oito serviços *on-line* investigados pela TIC Governo Eletrônico 2019.

Cabe ressaltar que o *cluster 4* distingue-se dos demais justamente pela maior proporção de prefeituras com serviços transacionais pelo *website*, ou seja: a maior parte das prefeituras desse agrupamento disponibilizava serviços que podiam ser realizados totalmente *on-line*. Por exemplo, 80 % das prefeituras do *cluster 4* tinham algum serviço

de emissão de documentos pelo *website*, enquanto isso era possível em apenas 32 % das prefeituras do *cluster 1*, 38 % do *cluster 2* e 27 % do *cluster 3*. Outro serviço eletrônico em que as prefeituras do *cluster 4* se destacam é a realização de pregões eletrônicos, mencionada por 64 % delas, enquanto o mesmo serviço está presente em menos da metade dos municípios dos demais agrupamentos.

As diferenças entre os *clusters* já são menores nos serviços informacionais, como a possibilidade de fazer *download* de documentos ou formulários pelo *website*, presente em praticamente todas as prefeituras do *cluster 4* (97 %), em 85 % do *cluster 2*, em 79 % do *cluster 3* e em 78 % do *cluster 1*, demonstrando uma maior capacidade dos municípios de disponibilizarem informações sobre serviços públicos pela Internet. Tais resultados sugerem que outra frente de ampliação das capacidades em TIC nos municípios se relaciona com o desenvolvimento de serviços públicos que podem ser prestados também pela Internet – capacidade considerada fundamental para garantir a provisão desses serviços durante a pandemia de Covid-19 (Organização das Nações Unidas, 2020), por exemplo.

No âmbito dos municípios, outra forma de acessar serviços públicos é por meio de centrais de atendimento que permitem, por exemplo, solicitar serviços de limpeza, reparo de buracos e iluminação por meio de um único canal disponibilizado pelas prefeituras a exemplo do SP156 na cidade de São Paulo (Alves; Macaya, 2019). O contato telefônico para esse tipo de serviço já está presente em mais de 70 % das prefeituras que fazem parte dos *clusters* 1 (71 %), 2 (77 %) e 3 (70 %) e é praticamente universalizada entre os municípios do *cluster 4* (93 %). Contudo, foram encontradas maiores diferenças entre os agrupamentos de acordo com os modos de solicitação de serviços via Internet. Os municípios do *cluster 4* possuem uma maior proporção de prefeituras com centrais de atendimento pela Internet quando comparado aos demais agrupamentos: *website* da prefeitura (70 %); WhatsApp (38 %); outras redes sociais como Facebook e

Instagram (59 %); e aplicativos pelo celular (23 %). Apesar de todos os municípios nos demais agrupamentos possuírem *website*, apenas um quarto das prefeituras do *cluster 1*, 31 % daquelas do *cluster 2* e 39 % do *cluster 3* tinham uma central de atendimento para serviços na página da prefeitura na Internet. Mesmo as redes sociais, consideradas ferramentas simples, de baixo custo e com grande potencial de promover a interação entre o governo e sociedade (Organização das Nações Unidas, 2020), eram utilizadas por menos da metade das prefeituras desses *clusters*.

Portanto, na dimensão de e-Serviços Públicos, os principais desafios para a ampliação das capacidades estatais estão relacionados ao aumento da prestação de serviços pela Internet. Enquanto os serviços informacionais ou de consulta estão mais presentes nos *websites* das prefeituras brasileiras em todos os *clusters*, os serviços transacionais ainda são mais ofertados pelos municípios mais populosos e com melhores indicadores socioeconômicos (*cluster 4*). Isso impede que uma parte da população no país aproveite os benefícios dos serviços eletrônicos, tais como não precisar se deslocar até uma organização pública e poder acessá-los de forma ininterrupta (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020).

## 2.3 E-Democracia

A dimensão de e-Democracia pode ser dividida em dois temas: a) transparência e acesso à informação pública; e b) comunicação e participação. O primeiro se relaciona ao potencial das TIC, especialmente a Internet, de facilitar o acesso aos dados e informações públicas, ampliando as possibilidades de controle social do setor público (Vaz, 2005). Além disso, no Brasil, foram promulgadas legislações que obrigaram as organizações públicas a publicarem determinadas informações pela Internet, tais como a Lei da Transparência (Brasil, 2009) e a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011). As possibilidades de comunicação geradas pela Internet, inclusive em tempo real como conferências e audiências virtuais, também geraram grandes expectativas quanto ao potencial das TIC para promover a interação

entre a administração pública e a sociedade, bem como a participação social (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020). Nesse sentido, diversos governos em todo o mundo passaram a adotar meios de contato e interação via *e-mail*, formulários eletrônicos, entre outras formas digitais (Organização das Nações Unidas, 2020).

O *cluster* 1 teve as menores proporções em praticamente todas as variáveis analisadas nas áreas de transparência e participação eletrônica. As maiores diferenças em relação aos demais *clusters* foram encontradas nas iniciativas relacionadas ao acesso à informação pública. Enquanto a maior parte das prefeituras dos *clusters* 2 (69 %), 3 (64 %) e 4 (89 %) dispunham de algum serviço de solicitação de acesso à informação pelo *website*, esse mesmo tipo de iniciativa existia em menos da metade dos municípios do *cluster* 1 (48 %). A divulgação pela Internet de informações como contas públicas, compras eletrônicas ou legislação, praticamente universalizada entre as prefeituras dos *clusters* 2, 3 e 4, eram menos presentes naquelas do *cluster* 1. Um exemplo dessa diferença está na disponibilização de informações sobre compras eletrônicas, informada por 64 % das prefeituras do *cluster* 1, 98 % daquelas do *cluster* 3 e 100 % dos municípios dos *clusters* 2 e 4. Portanto, um dos desafios dos municípios do *cluster* 1 é justamente aumentar suas ações e capacidades na dimensão de e-Democracia. Entretanto, vale ressaltar que, em algumas das variáveis, os demais agrupamentos tampouco tiveram uma alta proporção de prefeituras com iniciativas nessa área, especialmente naquelas relacionadas à comunicação e participação da sociedade.

A forma de contato pela Internet mais presente em todos os *clusters* foi o *e-mail* (93 % das prefeituras do *cluster* 1, 94 % dos *clusters* 2 e 3 e 99 % do *cluster* 4), mas foram identificadas diferenças em outros meios de interação virtual. Municípios do *cluster* 4 possuíam mais iniciativas de comunicação pela Internet como formulário (88 %), ouvidoria (85 %) e denúncia (76 %) quando comparados aos demais agrupamentos. No entanto, mesmo no *cluster* 4 foram identificados indicadores com menores proporções: 61 % das prefeituras tiveram alguma iniciativa de participação pela Internet (consulta pública, fórum,

enquete ou votação *on-line*); entre os demais agrupamentos, esse tipo de iniciativa ocorreu em 22 % dos municípios do *cluster 1*, 20 % daqueles do *cluster 2* e 28 % do *cluster 3*. Isso também ocorreu na presença de atendimento *on-line* em tempo real no *website*, que foi mencionado por um quarto das prefeituras do *cluster 4*, enquanto nos *clusters 1, 2 e 3*, foi citado, respectivamente, por 11 %, 5 % e 12 % dos municípios.

Levando em consideração que a adoção das TIC pelas prefeituras deve incluir ações nas três dimensões de governança eletrônica, as prefeituras do *cluster 1* são aquelas que apresentaram menores proporções de ações em e-Democracia, sugerindo que deve haver um esforço de ampliação de tais capacidades nesses municípios. Contudo, desafios relacionados ao aumento de iniciativas de participação pela Internet foram identificados em todos os *clusters*, gerando oportunidades para estratégias de incentivos nacionais nessa dimensão.

### **3. Perspectivas do desenvolvimento institucional de TIC nos municípios brasileiros**

A análise dos *clusters* a partir das três dimensões de governança eletrônica possibilitou identificar disparidades na adoção das TIC entre as prefeituras brasileiras tanto na comparação entre os agrupamentos como no nível de adoção de iniciativas relacionadas às dimensões de e-Administração Pública, e-Serviços Públicos e e-Democracia. Um dos principais resultados é que, em menor ou maior grau, desigualdades no uso das tecnologias foram encontradas em todas as dimensões de e-governança e em municípios de todas as regiões, condições socioeconômicas e portes populacionais. Isso aponta para a existência de distintas necessidades em termos de ampliação das capacidades estatais municipais em TIC e, conseqüentemente, a exigência de diferentes políticas públicas para lidar com as dimensões menos desenvolvidas.

Assim, as políticas nacionais devem considerar as especificidades locais, auxiliando na ampliação das capacidades estatais municipais de acordo com as reais necessidades das prefeituras. Além disso, o desenvolvimento de cidades inteligentes está associado ao uso das

tecnologias com foco na solução dos problemas urbanos específicos enfrentados por cada municipalidade, destacando também a importância do contexto local e que uma estratégia única ou genérica de capacidades estatais em TIC não necessariamente atenderá ao propósito de melhorar a vida dos cidadãos no município (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018). Isso implica em criar meios para identificar as barreiras para a utilização das TIC pelos municípios e propor soluções que atendam às características de cada prefeitura e de seus territórios. Entre as formas de ampliar esse entendimento, podem ser citadas a importância de que os municípios participem e colaborem nas estratégias nacionais de governança eletrônica e cidades inteligentes (Przebylłowicz; Cunha; Meirelles, 2018) e de que sejam coletadas informações que permitam maior desagregação dos dados para identificar de forma detalhada as diferenças entre os municípios e, conseqüentemente, as melhores estratégias para cada caso (Ribeiro *et al.*, 2020).

Disparidades na adoção das tecnologias podem existir inclusive dentro de uma mesma prefeitura quando comparadas as capacidades em TIC entre as secretarias e departamentos municipais ou até mesmo no território ao analisar as desigualdades digitais existentes entre os cidadãos. Por exemplo, ao avaliar a inclusão digital de indivíduos na cidade de São Paulo, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (2019) revelou desigualdades de acesso e de tipos de uso de recursos tecnológicos nas diferentes regiões do município. Portanto, mesmo que a prefeitura disponibilize serviços *on-line*, pode ser que parte dos cidadãos tenham dificuldades de acessá-los devido à exclusão digital. Nesse sentido, as capacidades em TIC devem também considerar esse público, disponibilizando múltiplos canais, inclusive não eletrônicos, para a solicitação de serviços e informações públicas ou as tecnologias necessárias para a solicitação ou prestação de serviços.

Em relação às dimensões de e-governança, vale ressaltar as possibilidades de desenvolvimento das capacidades estatais municipais em TIC em três áreas:

- a) Acesso à conexão via fibra ótica;
- b) Uso de sistemas de informação voltados para a tomada de decisão; e
- c) Provisão de serviços públicos transacionais e iniciativas que promovam a interação entre governo e sociedade.

O acesso à fibra ótica é dependente da presença desse serviço no município ou de recursos financeiros para a sua contratação. De acordo com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em 2019, 1.558 municípios no país não possuíam *backhaul* de fibra ótica, sendo a maior parte deles nas regiões Norte e Nordeste e municípios do norte de Minas Gerais; e existiam ainda outros 1.350 municípios com apenas um provedor para contratar esse tipo de conexão (Agência Nacional de Telecomunicações, 2020). As pesquisas conduzidas pelo Cetic.br|NIC.br demonstram um aumento da presença de fibra ótica tanto no lado da oferta desses serviços pelos provedores de Internet como no uso por empresas, domicílios e órgãos públicos. No entanto, ainda persistem desafios para ampliar o acesso a essa conexão, especialmente em algumas regiões do país (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020). Esses dados podem ajudar a explicar a baixa proporção de prefeituras do *cluster 3* com acesso à fibra ótica (56 %). Além de incluir municípios com os menores índices socioeconômicos, esse agrupamento é composto principalmente por municípios de até 100 mil habitantes e das regiões Norte e Nordeste, ressaltando as dificuldades de acesso à Internet nestas localidades já apontadas por relatórios e estudos como os da Anatel e do CGI.br.

Assim, essas prefeituras podem ter dificuldades para adotar outras iniciativas de uso das TIC que dependam de uma Internet de alta velocidade. Nesse contexto, o governo federal pode ser um dos atores decisivos para promover esse acesso por meio de políticas públicas e ações regulatórias voltadas para a entrada de empresas provedoras de fibra ótica nos municípios ou fornecer diretamente esse serviço. Também



podem ser criadas estratégias para auxiliar nos recursos financeiros necessários para que as prefeituras consigam contratar esse serviço.<sup>10</sup> Outras possibilidades envolvem políticas estaduais de infraestrutura de banda larga para os municípios<sup>11</sup> e iniciativas de colaboração da prefeitura com outros atores, tais como universidades, operadoras de telecomunicação e organizações da sociedade civil.<sup>12</sup>

---

10 Entre as políticas federais, o Programa Cidades Digitais (PCD) realizou dois processos seletivos para prefeituras entre 2012 e 2014 e teve como objetivo ampliar o acesso à Internet banda larga em municípios que não tinham essa infraestrutura, além de disponibilizar aplicativos de governo eletrônico, capacitar servidores públicos municipais para uso e gestão da rede e criar pontos de acesso à Internet gratuito para os cidadãos (Brasil, 2020a). Entretanto, uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), realizada em 2016, identificou uma série de problemas na sua implementação, como baixo nível de coordenação federativa, falhas de planejamento e falta de estudos prévios de demanda e sustentabilidade econômica e instrumentos de monitoramento, entre outros (Tribunal de Contas Da União, 2017). Além disso, dos 338 municípios selecionados, em 77 deles as ações do programa ainda não tinham sido concluídas até outubro de 2020 e em outros 88 os projetos foram arquivados por motivos diversos (Brasil, 2020b). Em 2018, o PCD foi substituído pelo Programa de Cidades Inteligentes, que ainda está em construção. No âmbito das cidades inteligentes, o Ministério do Desenvolvimento Regional realizou uma consulta pública entre outubro e novembro de 2020 sobre a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, documento que apresenta diretrizes para a agenda pública nesse tema. Além do foco na promoção de padrões de desenvolvimento urbano sustentável, a Carta apresenta como objetivo estratégico o acesso à Internet de qualidade para todas as pessoas (Brasil, 2020c). Entre 2019 e 2020 também foram lançados programas federais para ampliar a rede de fibra ótica nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Brasil, 2020d).

11 Um exemplo de programa estadual é o Piauí Conectado, que pretende implantar uma rede de fibra ótica em 98 municípios, que abrangem 85 % da população do Estado, por meio de uma parceria público-privada (Piauí Conectado, 2020).

12 Vale citar o exemplo da iniciativa Pirai Digital, da prefeitura de Pirai (RJ), reconhecida no início dos anos 2000 como a primeira cidade digital no Brasil ao implementar uma infraestrutura própria de fibra ótica para transmissão de dados em alta velocidade em todo o município. Entre as características citadas como fundamentais para o seu sucesso está o uso inovador de recursos financeiros do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) e a construção de parcerias para a implementação do projeto com diversos atores públicos e privados, como a Universidade Federal Fluminense, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Itautec, o Sebrae e empresas com sede no município (Iizuka, 2006).

Apesar da importância da Internet de qualidade no município, tanto para as prefeituras como para os cidadãos, a presença dessa infraestrutura não significa necessariamente que as TIC serão utilizadas para a melhoria dos processos e serviços governamentais (Przebyłowicz; Silva; Cunha, 2015). Nesse sentido, a análise dos *clusters* aponta algumas iniciativas de governança eletrônica que ainda são adotadas por uma pequena proporção das prefeituras brasileiras a exemplo de sistemas para apoio à decisão ou BI, presente em 35 % das prefeituras do *cluster* 4, 13 % do *cluster* 1, 9 % do *cluster* 2 e 4 % do *cluster* 3, demonstrando que essa é uma das capacidades estatais em TIC que pode ser ampliada nas prefeituras em geral.

Uma das explicações possíveis para a baixa capacidade de adoção desses sistemas pelas prefeituras é a falta de recursos financeiros, técnicos ou humanos para as diversas atividades relacionadas à análise de informações por meios digitais, tais como a coleta e o compartilhamento dos dados a serem utilizados por esses sistemas, os custos para contratar soluções de BI e gestores públicos capacitados para utilizarem essas tecnologias. Em relação aos recursos financeiros, uma das formas de superar essa questão é estimular as organizações públicas federais, estaduais e municipais com capacidade para desenvolver ou contratar soluções tecnológicas que também capacitem e compartilhem seus sistemas de informação com as prefeituras.<sup>13</sup>

13 Entre os repositórios para compartilhamento de sistemas no setor público, o Portal do Software Público Brasileiro, criado em 2007, reúne soluções que podem ser acessadas por qualquer entidade interessada (Brasil, 2020e). Outro exemplo é o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), do Tribunal Regional da 4a Região (TRF4), *software* de gestão de processos e documentos eletrônicos, cedido gratuitamente para instituições públicas mediante termo de adesão. Em outubro de 2020, 136 usuários do SEI eram da esfera municipal (Brasil, 2020f). Já a Controladoria-Geral da União (CGU) disponibilizou o código-fonte de um sistema eletrônico para recebimento e gerenciamento dos pedidos de acesso à informação que até novembro de 2019 tinha 1.842 adesões, sendo que 97 % delas (1.795) eram de órgãos do Poder Executivo e Legislativo municipal (Brasil, 2020g).

Nesse sentido, a TIC Governo Eletrônico destacou que “ampliar a colaboração entre os órgãos públicos pode auxiliar na capacidade de gestão da informação daquelas entidades que não têm recursos para adquirir determinados sistemas e aplicações tecnológicas, além de gerar economia de recursos e diminuir o retrabalho” (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020, p. 116), sendo considerada uma boa prática compartilhar o código-fonte dos *softwares* governamentais com outras entidades públicas. A existência de padrões de interoperabilidade também é um elemento importante para a adoção de sistemas de apoio à decisão, pois facilitam a integração dos dados entre diferentes sistemas de informação internos ou externos à prefeitura.

Ainda no âmbito das possibilidades de cooperação entre organizações públicas, tais estratégias também podem ser adotadas para compartilhamento de recursos tecnológicos com foco na prestação de serviços públicos e na interação e participação *on-line*. Podem ser criadas redes de colaboração entre diferentes níveis de governo e até mesmo entre prefeituras para ampliar as capacidades de provisão de serviços e informações públicas pela Internet.<sup>14</sup> No âmbito da colaboração entre governos municipais, podem ser incentivadas parcerias e consórcios entre as prefeituras a exemplo do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA), que objetiva criar soluções tecnológicas voltadas para o desenvolvimento de cidades inteligentes entre os consorciados (CIGA, 2020). Além disso, devem ser consideradas as redes informais de colaboração entre gestores públicos municipais. Por exemplo, Ribeiro (2017) identificou que os coordenadores municipais do Cadastro Único usavam ferramentas tecnológicas, como grupos em aplicativos de mensagem instantânea ou redes sociais, de forma voluntária e informal, para compartilhar experiências sobre o uso desse sistema de informação.

14 Já existem redes de colaboração intergovernamental como a Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.br), liderada pelo governo federal para promover a colaboração, o intercâmbio, a articulação e a criação de iniciativas inovadoras relacionadas à temática de governo digital no setor público (Brasil, 2020h), e a Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas, que reúne entidades acadêmicas, empresas privadas e prefeituras (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020).

Conforme já apontado, apesar de as capacidades relacionadas às TIC serem fundamentais para ofertar serviços e informações pela Internet, mesmo nos *clusters* que possuíam uma maior proporção de prefeituras com infraestrutura tecnológica, essa presença não se convertia necessariamente em altas proporções de ações que permitiam a interação *on-line* entre governo e sociedade. Isso sugere que outras capacidades estatais municipais também podem ser necessárias para desenvolver esses tipos de iniciativa. A prestação de serviços eletrônicos por *websites* foi mais presente nas prefeituras do *cluster* 4, que incluíam os municípios mais populosos e com as melhores condições socioeconômicas entre os agrupamentos. Por exemplo, a emissão de nota fiscal eletrônica pelo *website* era o único serviço transacional ofertado por mais da metade das prefeituras dos *clusters* 1 (56 %) e 2 (64 %), enquanto nos municípios do *cluster* 4 era um serviço praticamente universalizado (91 %). Uma das hipóteses para essas diferenças é que as prefeituras do *cluster* 4 teriam outras capacidades para implementar serviços públicos por meios digitais como recursos humanos, técnicos e financeiros mais avançados que a maior parte dos municípios brasileiros.

Nesse sentido, a TIC Governo Eletrônico 2019 demonstrou que praticamente todas as prefeituras acima de 100 mil habitantes já possuíam área de TI (95 %), realidade de apenas um quarto das prefeituras com até 10 mil habitantes e cerca de metade daquelas com população com mais de 10 mil até 100 mil habitantes (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020).

Vale ressaltar ainda que prestar um serviço *on-line* não necessariamente depende apenas de recursos tecnológicos e financeiros, podendo incluir ainda mudanças organizacionais, redesenho de processos, alterações ou criação de legislações, bem como o relacionamento entre atores estatais e não-estatais, incluindo os cidadãos (D'Amaral; Vaz, 2020). Nesse sentido, ferramentas de interação e participação *on-line* também podem depender da existência de mais de uma dimensão de capacidade estatal.

Iniciativas de participação eletrônica por meio de consultas públicas, enquetes, fóruns e votações *on-line* foram disponibilizadas por uma proporção muito baixa de prefeituras em todos os *clusters*. A efetiva implementação de processos participativos pela Internet exige não apenas ferramentas digitais que permitam a interação, mas também estruturas técnico-administrativas para analisar as contribuições da sociedade e responder aos cidadãos e/ou incluir suas demandas nas decisões governamentais (Sampaio; Carreiro, 2016). Stefani e Vaz (2016, p. 113) destacaram que “quaisquer processos de participação exigem das administrações públicas capacidades de gestão, implementação e monitoramento”. Além disso, os autores também identificaram que uma das capacidades necessárias para a implementação desse tipo de iniciativa é a participação ser considerada como parte da orientação de governo, destacando que as capacidades relacionadas ao uso das TIC em processos participativos ainda são incipientes e não estão consolidadas na administração pública brasileira. Esse foi o mesmo entendimento de Aggio e Sampaio (2013) que, a partir da análise de mais de 180 *websites* governamentais, identificaram poucas iniciativas voltadas para a participação, sendo que muitas delas eram pontuais e não ocorriam regularmente.

Ao contrário do acesso à conexão fibra ótica e prestação de serviços públicos pela Internet, que vêm aumentando entre as prefeituras, a série histórica da TIC Governo Eletrônico demonstra uma estabilidade na disponibilização de formas de participação pela Internet: em 2017, 17 % das prefeituras tinham realizado consulta pública *on-line*, passando para 19 % em 2019 (Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020). Portanto, apesar de capacidades em tecnologia serem importantes para a participação *on-line*, outras barreiras não-tecnológicas também devem ser analisadas para compreender as dificuldades de ampliação desse tipo de iniciativas entre as prefeituras brasileiras.

A análise dos quatro *clusters*, portanto, demonstrou que as capacidades estatais em TIC (ou a falta delas) nos municípios brasileiros

são desiguais e diversas, impondo diferentes estratégias para a sua ampliação e desenvolvimento. Tais conclusões foram apresentadas também em outros estudos (Ribeiro *et al*, 2020; Przebylovicz; Cunha; Meirelles, 2018; Cunha *et al*, 2016; Przebylovicz; Silva; Cunha, 2015) ao afirmarem que os municípios devem adotar abordagens, recursos e ações relacionadas ao uso das tecnologias para adequá-las às suas necessidades e características. Além disso, outras capacidades tanto técnico-administrativas e político-relacionais podem afetar a adoção das TIC entre as prefeituras, sugerindo que as desigualdades entre os municípios vão além das tecnológicas e que estas também são influenciadas por fatores extra-tecnológicos (Stefani; Vaz, 2016). Como apontado por Przebylovicz, Cunha e Meirelles (2018): “para alcançar as capacidades máximas que as TIC podem oferecer [...] é necessário levar em consideração o contexto legal e socioeconômico, as demandas pragmáticas locais, incluir os participantes no processo de gestão local e reforçar as capacidades institucionais” (p. 633).

#### 4. Considerações finais

O propósito deste capítulo foi compreender as capacidades estatais municipais em TIC a partir da identificação de diferenças no uso das tecnologias entre as prefeituras brasileiras. Para isso, foi realizada uma análise de *clusters*, que permitiu caracterizar os municípios de acordo com o nível de adoção das TIC a partir das dimensões de e-governança no setor público propostas por Cunha e Miranda (2013). Os quatro *clusters* identificados permitiram demonstrar as disparidades no uso das TIC entre as prefeituras e, conseqüentemente, os diferentes desafios enfrentados pelos governos municipais. Enquanto alguns municípios possuíam as maiores proporções de adoção das TIC em todas as dimensões de e-governança (*cluster 4*), outros agrupamentos incluíram municípios com uma menor proporção de prefeituras que prestavam serviços transacionais pela Internet (*cluster 1*) ou que tinham dificuldades com a infraestrutura e a gestão das TIC (*cluster 3*). Também foram encontradas iniciativas de e-governança que estavam pouco presentes em todos os agrupamentos,

como a baixa proporção de prefeituras com formas de participação pela Internet, tais como consultas públicas e discussões *on-line*.

Os resultados apontam para a importância de serem criadas diferentes soluções para ampliar as capacidades estatais municipais em TIC no país. O reconhecimento dessas diferenças é fundamental para auxiliar gestores públicos na definição de programas voltados para os recursos tecnológicos que as prefeituras realmente precisam para melhorar suas atividades. Portanto, ações realizadas pelo governo federal para ampliar as capacidades em tecnologia nos municípios, por exemplo, devem levar em consideração as necessidades e características locais.

Também é importante ressaltar que a implementação de políticas públicas ou outras ações governamentais nunca dependem exclusivamente de uma única dimensão de capacidade estatal. Ter recursos tecnológicos e capacidades em TIC, portanto, não significa necessariamente o pleno atendimento das capacidades estatais municipais.

Por fim, as capacidades estatais municipais em TIC também dependem da mobilização das tecnologias pelos agentes públicos, sendo que elas podem ser utilizadas de diferentes maneiras pelas organizações públicas. Assim, possuir infraestrutura tecnológica não implica necessariamente em mobilizar esses recursos para as diferentes atividades dos governos municipais. Nesse sentido, para compreender as capacidades estatais municipais em TIC é fundamental analisá-las a partir de seu contexto (Grin, 2012). Estudos futuros podem focar em fatores contextuais para compreender os motivos de alguns municípios adotarem iniciativas de e-governança e outros não, buscando identificar as variáveis que explicam essas diferenças, bem como as barreiras para ampliar as capacidades estatais municipais em TIC. Apesar de não ser possível afirmar que a maior adoção no uso das TIC pelas prefeituras signifique também uma melhoria em sua eficiência interna ou na prestação de serviços públicos e na participação da sociedade na administração pública, o baixo uso dessas tecnologias

em algumas das dimensões de e-governança analisadas aponta que as prefeituras brasileiras certamente não estão aproveitando plenamente os potenciais benefícios desses recursos nas suas atividades.



## Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Relatório semestral de infraestrutura 2020*. Brasília, 2020. Disponível em: [https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVgguLJqrLYJw\\_gINcO7tsbNuSkyoOTWmoYb-wksgwAUGEC6g6gBRVnAP4zIJ7oZMKHpg1P4HE2enWvVzRZmyVMhZord\\_G4PZIIVU64Y6](https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVgguLJqrLYJw_gINcO7tsbNuSkyoOTWmoYb-wksgwAUGEC6g6gBRVnAP4zIJ7oZMKHpg1P4HE2enWvVzRZmyVMhZord_G4PZIIVU64Y6). Acesso em: 08 de dez. de 2020.

AGGIO, C.; SAMPAIO, R. C. *Democracia digital e participação: os modelos de consulta e os desafios do Gabinete Digital*. In: COCCO, G. (org.). *Gabinete digital: análise de uma experiência*. Porto Alegre. Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas. Porto Alegre: CORAG, p. 19-38, 2013.

ALVES, A. F.; MACAYA, J. F. M. *Digital by Default: O Uso de Canais de Serviço por Cidadãos em Cidades*. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Enanpad), XLIII, 2019, São Paulo, Anais [...]. São Paulo: Anpad. p. 1-16.

BRASIL. *Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 20 mar. de 2020.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111,

de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 20 mar. de 2020.

BRASIL. *Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento: Cidades Digitais*. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/cidades-digitais>. Acesso em: 08 de dez. de 2020.

BRASIL. *Ministério das Comunicações. Cidades Digitais*. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrljoiMjUxYzY3MTItY2M1OC00MDNjLWJkNjQtYjVlOGNiYzFjODY2liwiZCI6Ijg4MGRkN2YxLWQwMmMtNGUxOS04MTVmLTQ2NDlkMzNmNWM2MyJg>. Acesso em: 08 de dez. de 2020.

BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento Regional: Carta Brasileira para Cidades Inteligentes*. Brasília, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes4>. Acesso em: 09 de dez. de 2020.

BRASIL. *Programa Norte Conectado*. Brasília, 2020d. Disponível em: <https://norteconectado.rnp.br/>. Acesso em: 03 de dez. de 2020.

BRASIL. *Governo Digital: Software Público*. Brasília, 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/software-publico>. Acesso em: 03 de dez. de 2020.

BRASIL. *Portal do Processo Eletrônico Nacional*. Brasília, 2020f. Disponível em: <http://antigo.processoeletronico.gov.br/index.php/aderiu-ao-sei>. Acesso em: 03 de dez. de 2020.

BRASIL. *Controladoria-Geral da União: Mapa de Adesões*. Brasília, 2020g. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/adesao>. Acesso em: 08 de dez. de 2020.

BRASIL. *Governo Digital: O que é a Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.Br)?*. Brasília, 2020h. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/rede-nacional-de-governo-digital>. Acesso em: 03 de dez. de 2020.

CONSÓRCIO DE INFORMÁTICA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL. *Soluções tecnológicas para melhoria da Gestão Pública*. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://ciga.sc.gov.br/>. Acesso em: 08 de dez. de 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2019*. São Paulo, SP: CGI.br, 2020.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Desigualdades Digitais no Espaço Urbano: um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. Cadernos NIC.br Estudos Setoriais. São Paulo, SP: CGI.br, 2019.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2017*. São Paulo, SP: CGI.br, 2018.

CUNHA, M. A.; MIRANDA, P. R. M. *O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional*. Organizações & Sociedade, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013.

CUNHA, M. A., *et al* *Transparência governamental na federação brasileira: resultados heterogêneos motivados por diferentes capacidades de TI*. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Ed.). *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2015*. São Paulo: CGI.br, p. 239-246, 2016.

D'AMARAL, G. J.; VAZ, J. C. *Capacidades técnico-administrativas na gestão no licenciamento urbano: estudo de caso da Secretaria Municipal de Licenciamento de São Paulo*. Organizações e Sustentabilidade, v. 8, p. 117-132, 2020.

FREITAS, C. D. S.; PIMENTA, M. S. *Big data, visualização de informações e visual analytics em suporte a políticas públicas*. In: PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (ed.). Governança Digital. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 98-114, 2014.

GOMIDE, A. Á; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. *Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira*. In: PIRES, R.; LOTTA, G; OLIVEIRA, V. E. (Org.). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA, p. 85-104, 2018.

GOMIDE, A. Á; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas*. In: GOMIDE, A. Á; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais e Democracia – Arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília, IPEA, p. 15-28, 2014.

GRIN, E. J. *Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais*. Teoria e Sociedade, v. 20, n.1, p. 148-176, 2012.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. *Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais*. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 69, p. 85-122, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i0.3584. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584>. Acesso em: 08 de dez. de 2020.

IIZUKA, E. S. *Reflexões sobre o Processo Decisório em Pequenos Municípios no Brasil a partir do Programa de Inclusão Digital de Pirai-RJ*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 2, 2006, São Paulo, Anais [...]. São Paulo: Anpad. p. 1-16.

KASSEN, M. *Understanding systems of e-government: e-federalism and e-centralism in the United States and Kazakhstan*. Lanham: Lexington Books, 2016.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR. *TIC Governo Eletrônico: Indicadores*. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/governo-eletronico/indicadores/>. Acesso em: 04 de dez. de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *E-Government Survey 2020 – Digital government in the decade of action for sustainable development*. Nova Iorque: United Nations. Disponível em: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020 %20UN %20E-Government %20Survey %20 \(Full %20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf). Acesso em: 08 de dez. de 2020.

PIAUI CONECTADO. *Piauí Conectado*, 2020. Disponível em: <https://piauiconectado.com.br/>>. Acesso em: 03 de dez. de 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

POSSAMAI, A. J. *Governo eletrônico: uma análise institucional*. In: PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Ed.). *Governança Digital*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. p. 48-79, 2014.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. S. *O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city*. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018.

PRZEYBILOVICZ, E.; SILVA, W. V.; CUNHA, M. A. *Limits and potential for egov and smart city in local government: a cluster analysis concerning ICT infrastructure and use*. International Journal of E-Planning Research (IJEPR), v. 4, n. 2, p. 39-56, 2015.

RIBEIRO, M. M. *Relações intergovernamentais e uso de sistemas de informação em políticas sociais no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

RIBEIRO, M. M. *et al ICT usage in Contexts of Regional Inequalities*. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON EDEMOCRACY & EGOVERNMENT (ICEDEG), 7, 2020, Buenos Aires, Anais...Buenos Aires: IEEE, 2020, p. 231-236.

SAMPAIO, R. C.; CARREIRO, R. *Na prática, a teoria é diferente: da importância do conceito para a compreensão do estado da arte da e-participação no Brasil*. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Ed.). Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2015. São Paulo: CGI.br, p. 101-110, 2016.

SÁNCHEZ, O. R.; OSÉS, P. J. M.; MARTÍNEZ-GÓMEZ, R.; PÉREZ, S. M. *TIC para o desenvolvimento sustentável*. Recomendações de políticas públicas que garantem direitos. Montevideo: Unesco, 2018.

STEFANI, A. G. M.; VAZ, J. C. *O Marco Civil da Internet e as lições aprendidas sobre a capacidade dos governos brasileiros em promover a participação cidadã por meio da Internet*. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (Ed.). Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro – TIC Governo Eletrônico 2015. São Paulo: CGI.br, p. 111-120, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Políticas e Programas de Governo*. Brasília, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2018/programa-cidades-digitais.htm>. Acesso em: 08 de dez. de 2020.

VAZ, J. C. Governança eletrônica: para onde é possível caminhar? Instituto Pólis, p. 1-10, 2005

Bloco III

# CAPACIDADES POLÍTICO- INSTITUCIONAIS

Capítulo 7

## **Participação social, controle institucional e *accountability* no nível municipal brasileiro**

*Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Marco Antônio Carvalho Teixeira,  
Robson Zuccolotto*

Capítulo 8

## **Capacidades políticas locais e a realidade dos consórcios intermunicipais na federação brasileira**

*Eduardo José Grin*

CAPÍTULO

# 7

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONTROLE INSTITUCIONAL E *ACCOUNTABILITY* NO NÍVEL MUNICIPAL BRASILEIRO**

**ANTÔNIO SÉRGIO ARAÚJO FERNANDES**

Professor do Núcleo de Pós-Graduação  
em Administração da Universidade  
Federal da Bahia (NPGA/UFBA).

**MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA**

Professor da Escola de Administração de Empresas  
da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP) onde é  
coordenador do Curso de Administração Pública.

**ROBSON ZUCCOLOTTO**

Professor do Programa de Pós-Graduação em  
Ciências Contábeis da Universidade Federal do  
Espírito Santo (PPGC/UFES)



O sentido do conceito de democracia, sobretudo no século XX, se deu em duas grandes dimensões. A primeira abrangia a disputa em torno de macroestruturas que definiam o quadro institucional mais abrangente de um regime democrático – eleições periódicas e livres, separação de poderes, regimes de governo, respeito aos direitos e garantias individuais e sociais. A segunda dizia respeito à criação de espaços de participação que cruzavam as macroestruturas de um regime democrático, no sentido de dar guarida a essas novas formas de participação (Nobre, 2004). Autores do século XXI passaram a considerar desejável a complementariedade entre as instituições eleitorais e partidárias junto com a participação popular (Jardim Pinto, 2004; Young, 2000). Isso porque, conforme destaca Urbinati (2006), a representação é uma forma de governo original que não exclui a participação, uma vez que o oposto à representação não é participação, mas a exclusão da representação. Além disso, a representação visa evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais e a redução do consentimento popular em um único ato de autorização, ou seja, no momento do voto.

Por esse ponto de vista, a democracia representativa não é meramente procedimental e, nesse sentido, nos permite afirmar que a representação é uma forma de participação política que pode ativar uma variedade de outras formas de participação, controle e supervisão junto ao poder público, por parte dos cidadãos. Logo, ao invés de um esquema de delegação política por meio do voto, a representação é um processo político que conecta sociedade e instituições. Por esta razão, se torna importante refletir sobre o tema da participação e controle social na gestão municipal brasileira. Sobretudo, porque esta foi uma construção que logrou nesses 35 anos de redemocratização e 32 anos da Constituição de 1988 uma série de programas, leis e instituições que trazem na sua estrutura a previsão de presença da sociedade no processo de apreciação, avaliação e escrutínio das políticas públicas. No que se refere especificamente à participação no nível municipal há que

se destacar que esta é importante tanto no avanço do processo consultivo à sociedade, quanto nos elementos ligados à formulação das políticas e planos locais, conforme previsto, por exemplo, no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Nesse processo de construção das esferas de participação e controle social na gestão municipal brasileira, algo relevante são os processos de *accountability*. Além da perspectiva da chamada *accountability* vertical no nível local brasileiro, é também importante observar como se buscou obter a efetividade dos mecanismos de *accountability* horizontal – entre as instituições – no nível local. O trabalho dos tribunais de contas brasileiros, enquanto um dos principais mecanismos da *accountability* horizontal, são desafios nesta linha. Uma das razões é que, de um lado, tais órgãos buscam se equilibrar entre a análise técnica da gestão orçamentária dos governos, feitas pelos seus auditores, mas, por outro lado, a decisão final tomada por um colegiado majoritariamente de origem política, que muitas vezes acabam sendo questionados, sobretudo quando o desequilíbrio fiscal, como visto em alguns estados e municípios brasileiros, acaba não sendo detectado nas definições finais dos Tribunais de Contas. Discutir esse dilema não é um desafio trivial.

Este capítulo que integra a presente coletânea sobre capacidades municipais no Brasil visa tratar em perspectiva panorâmica destes elementos aqui citados do nível político municipal brasileiro, quais sejam, o processo de participação, *accountability* e controle social. O capítulo está estruturado em cinco seções, contando com essa introdução e as considerações finais. A seção dois trata da questão da participação social no nível municipal. A seção três vai abordar a *accountability* e a seção quatro aborda especificamente do caso dos Tribunais de Contas. O capítulo finaliza com uma seção de considerações finais.

## 1. Participação Social no Nível Municipal Brasileiro

Um dos temas mais fecundos no que se refere ao poder local no Brasil é o da participação social. Esta questão definitivamente ingressou na agenda da gestão e da política municipal, sobretudo ao longo dos anos 1990 e início dos 2000, a partir da difusão dos conselhos municipais de políticas sociais, previstos constitucionalmente como elementos obrigatórios nas políticas de saúde, educação e assistência social no Brasil (artigos 198, 204 e 206 da Constituição Federal). Os conselhos de políticas sociais são paritários – compostos por membros da sociedade civil, dos profissionais e dos Governos e existem tanto em nível estadual, quanto em nível municipal.

Os Conselhos Municipais se constituem em fóruns participativos, em muitos casos obrigatórios por dispositivos da Carta de 1988, para a formulação, regulação e execução das políticas públicas, sobretudo nos sistemas de políticas sociais de saúde, educação e assistência social. Além destes, muitos outros Conselhos Municipais foram criados para as inúmeras matérias de política pública hoje existentes. Além dos Conselhos Municipais, observa-se que a participação na gestão municipal também está prevista constitucionalmente na política urbana, nos artigos 182 e 183, regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Portanto, os fóruns participativos são importantes arranjos constitucionais e normativos na formulação de políticas públicas no Brasil. Vários espaços políticos criados a partir desse modelo foram transformados em fóruns permanentes entre os vários atores.

No que se refere ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), este consolidou a participação social na política urbana em seus artigos 2, 4, 43, 44. Esta lei dispõe sobre vários instrumentos participativos na gestão urbana municipal: audiências e consultas públicas, gestão orçamentária participativa, referendo popular, plebiscito etc. Entretanto, conforme Goulart, Terci e Otero (2016; 2015), ainda que estes instrumentos estejam presentes no Estatuto da Cidade, sua

aplicação depende tanto das escolhas dos governos locais quanto dos termos franqueados na Lei Orgânica do Município e do alcance dessa participação. Depende, pois, do perfil e do conteúdo programático do governo de turno para que os instrumentos participativos sejam aplicados na prática da gestão municipal brasileira.

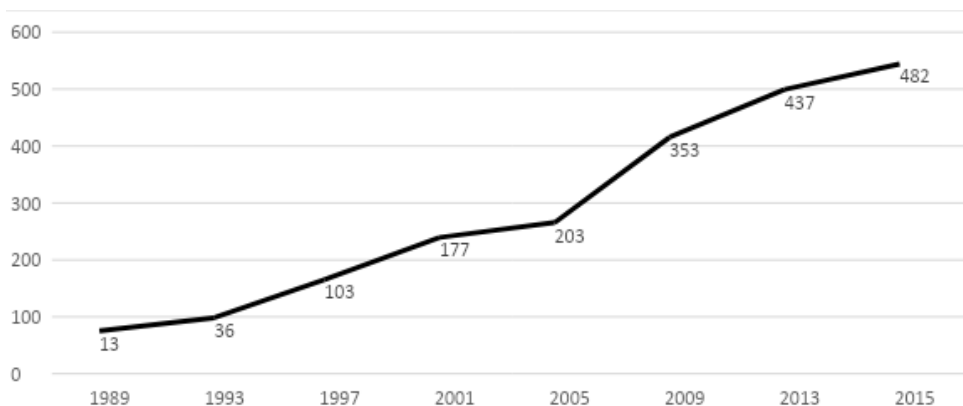
Não é por menos que surgem os chamados “Planos Diretores Participativos” (Brasil, 2005), termo talvez redundante, visto que é prevista a participação na elaboração do Plano Diretor pelo Estatuto da Cidade. Contudo, mesmo existindo uma disposição legal – Estatuto da Cidade, que predisponha acerca da participação social na política urbana – ainda assim se faz necessário um rótulo de iniciativa da administração municipal como aderente à ideia de participação. Isso pode apontar para o fato de que a política urbana no Brasil ainda careça de melhor regulamentação e implantação dos instrumentos participativos previstos no Estatuto da Cidade. E isso também pode apontar para o fato de que a democratização dos processos de tomada de decisões sobre gestão urbana, previstos no Estatuto da Cidade, dependem ainda fortemente da iniciativa da coalizão político-partidária no governo municipal (Goulart; Terci; Otero, 2016; Santos Jr.; Montandon, 2011).

Além dos conselhos, a participação social na gestão pública municipal, sobretudo entre os anos 1990 e início dos 2000, foi um fenômeno que se difundiu a partir de ideias e/ou práticas e de coalizões de governos progressistas com a regionalização administrativa. Muitos Governos Municipais nesse período decidiram aderir a políticas como o orçamento participativo. Esta iniciativa, grosso modo, era justificada por duas razões: 1. estimular uma “cidadania ativa” a partir da construção de espaços de participação pública na gestão local; 2. tentar realizar uma inversão de prioridades na alocação de recursos de governo, visando dar ênfase às políticas sociais e atendimento às carências urbanas mais imediatas. No Brasil, a literatura sobre a democratização da gestão

municipal e, especificamente no tocante ao orçamento participativo, é oceânica, incluindo-se centenas de dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos em periódicos especializados. O orçamento participativo foi uma experiência que se inseriu na agenda dos governos locais nos anos 1990 e início dos 2000 e contou com uma ampla difusão por diversas cidades (Avritzer, 2010; Avritzer, 2009; Perez, 2009; Pires; Martins, 2011; Souza; Silva, 2017). Contudo, atualmente observa-se que esta política perdeu peso na agenda dos governos locais assim como houve um arrefecimento no interesse pelo tema do ponto de vista acadêmico (Souza; Silva, 2017).

O gráfico 1 mostra a evolução da implementação do orçamento participativo no Brasil entre 1989 e 2015. O número total de cidades que em 2015 implementaram o orçamento participativo representou 8,6 % do total de municípios brasileiros.

Gráfico 1 – Número de municípios que implementaram o Orçamento Participativo (1989-2015)



Fonte: Grin e Fernandes (2019) a partir da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2016).

Em suma, os fóruns participativos são espaços onde diversos atores podem expressar direitos de cidadania como representantes da sociedade civil. O orçamento participativo “era” ou é, ainda, um destes fóruns, inclusive previstos no Estatuto da Cidade. Entretanto, as razões políticas estruturais e contingenciais que explicam o *rise and decline* do orçamento participativo no Brasil é uma importante questão que deve ser encarada pelos pesquisadores, no intuito de melhor compreender o fenômeno da participação social no Brasil.

### **3. *Accountability* no nível municipal brasileiro**

A variedade de formas de controle e supervisão que conectam sociedade e instituições é amplamente conhecida na literatura como *accountability*. Apesar do termo *accountability* não possuir uma tradução literal para o português, seu sentido foi amplamente debatido por autores como O’Donnell (1998) e Przeworski, Stokes e Manin (1999), entre outros. De modo geral, tais autores estabelecem que *accountability* se relaciona à obrigatoriedade dos representantes prestarem contas ao povo, sendo esse processo caracterizado por três estágios: a) informação (transparência); b) justificação; e c) sanção.

Com a redemocratização ocorrida no Brasil, assim como em vários outros países, este termo ganhou certo protagonismo no contexto político brasileiro, visto que é central para que o ciclo da representação se complete. Isso porque, conforme apontam Arantes *et al.* (2010), o ciclo da representação democrática se fundamenta em três princípios norteadores, a saber:

- O governo deve emanar da vontade popular, o qual se torna a principal fonte de soberania.
- Os governantes<sup>1</sup> devem prestar contas ao povo,

<sup>1</sup> O controle sobre os governantes, usando a concepção weberiana envolve tanto o controle sobre o político eleito quanto sobre o burocrata, o qual também é um ator político.

responsabilizando-se, perante eles, pelos atos e omissões cometidos no exercício do poder.

- O estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos.

Para cada um desses ideias (Arantes *et al*, 2010) destacam que é possível relacionar uma forma de *accountability*. A primeira forma de *accountability* é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se a criação de regras estatais intertemporais pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de garantir que os direitos dos indivíduos e da coletividade não possam simplesmente ser alterados pelos governos de ocasião.

A classificação proposta pelos autores supracitados não difere da clássica divisão proposta por O'Donnell (1998), que classificou as formas de *accountability* como vertical e horizontal. A primeira relaciona-se às eleições e à participação social, enquanto a segunda às diversas instâncias de controles institucionais durante os mandatos (controle parlamentar, controle judicial, controle administrativo-procedimental e o *social accountability*, entre outros).

Apesar de não diferir em termos conceituais, a proposta de classificação de Arantes *et al* (2010) proporciona a visão de diferentes caminhos para se atingir os ideais democráticos. A proposição destes autores permite compreender com clareza que a responsabilização dos governantes será mais efetiva na medida em que haja uma articulação das três formas com seus respectivos instrumentos e condições garantidoras no campo de qualquer política pública.<sup>2</sup>

Os controles institucionais durante os mandatos (controles horizontais) tiveram avanços incrementais importantes após

2 Para maiores informações ver Arantes *et al*. (2010, p. 144).

a redemocratização iniciada na década de 1980. Todavia, estes instrumentos ainda carecem de aperfeiçoamento, sobretudo no sentido de se democratizarem, melhorando a transparência de seus atos e permitindo a participação da sociedade em suas instâncias decisórias (Loureiro; Teixeira; Prado, 2008; Rocha; Zuccolotto; Teixeira, 2020). Em geral, as instituições de *accountability* horizontal são pouco permeáveis aos mecanismos de *accountability* vertical, reproduzindo o modelo do panóptico (Bentham, 2008), ou seja, aquele que tudo vê, mas que não pode ser visto. Bentham (2008), no entanto, propunha que esse controlador fosse submetido a inspeções regulares por parte da sociedade, o que não se tem observado ao estudar as instituições de *accountability* horizontal no Brasil.

Esse tipo de inspeção é limitada porque, em geral, as práticas de *social accountability* são reguladas pelos órgãos burocráticos. Esse tipo de *accountability*, de acordo com Peruzzotti e Smulovitz (2002), é um mecanismo de controle vertical, mas não eleitoral, das autoridades políticas, e sua finalidade é monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar atos ilegais e ativar as operações das agências horizontais de controle. Para esses autores, a *social accountability* é de vital importância para a democracia, pois é aquela que vai além do momento do voto.

Se os mecanismos de *accountability* horizontal se desenvolveram pouco em relação à inserção da sociedade civil nas instâncias de decisão, o mesmo não se pode afirmar em relação ao aperfeiçoamento dos espaços de participação nas esferas de políticas. Nesse sentido, de acordo com o ideal democrático, a eleição é apenas um momento da democracia representativa, uma vez que ela envolve também a participação do povo ao longo do mandato não para tomar decisões, mas, sobretudo, para construir com os representantes as decisões e controlá-los.

Assim, além do processo eleitoral, a própria Constituição Federal de 1988 (CF/88) considerou, de acordo com os princípios democráticos, a necessidade de conexão entre sociedade e instituições,



ou seja, a necessidade de conectar sociedade e instituições para além do momento eleitoral. Como se observa no Art, 1º, parágrafo único: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. A CF/88 também estabeleceu alguns dos mecanismos de participação direta da sociedade, conforme se observa no Art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”. Apesar de esses instrumentos serem pertinentes e terem sido usados no Brasil, seja no âmbito federal, estadual e municipal, eles não são os únicos. Diversas inovações quanto aos espaços de participação foram criadas e recriadas no sentido de permitir que a sociedade, além de construir com os representantes as decisões, pudesse também controlá-los.

Legislações complementares também trouxeram avanços em relação à participação popular, instaurando a necessidade de audiências públicas, de conselhos, como de saúde, educação etc. Esses mecanismos de participação foram criados tanto em âmbito nacional como em âmbito subnacional, mas parece ser nos governos locais que eles mais se desenvolveram. Esta trajetória deve-se ao fato de que o modelo federativo brasileiro delegou aos entes subnacionais, especialmente aos municípios, a responsabilidade pela elaboração e, sobretudo, execução de grande parte das políticas públicas.

Essa proximidade entre a sociedade e o poder em instâncias políticas permite melhor adequação das preferências e das necessidades dos cidadãos (Faguet, 1999; Oates, 1972) e aumenta a *accountability* dos governos subnacionais (Seabright, 1996). Isto porque, pelo fato de melhor conhecer a realidade local, há maior capacidade de construir com os representantes as decisões e, desta forma, controlá-los. Esse envolvimento cria um senso de compromisso e vigilância sobre aquilo que fora pactuado, aumentando o que a literatura denomina de *social accountability*.

No Brasil, pode-se destacar, entre outras experiências em termos de *social accountability*, os conselhos municipais. Como as políticas sociais são definidas em espaço colegiado, o monitoramento e responsabilização políticas dos governantes (político eleito e burocrata) assume outra dimensão, uma vez que a *social accountability* se realiza em um processo amplo de planejamento, monitoramento e controle. Os conselhos municipais são um mecanismo de fortalecimento da *social accountability* no âmbito municipal. Os conselhos municipais possuem funções diversificadas e ajudam a estabelecer um maior controle da gestão municipal em diversas áreas. As principais funções dos Conselhos Municipais são:

- **Normatizar:** elaborar as regras que adaptem para o município as determinações das leis federais e/ou estaduais e que as complementam, quando necessário.
- **Deliberar:** autorizar ou não o funcionamento das escolas públicas municipais e da rede privada de ensino. Legalizar cursos e deliberar sobre o currículo da rede municipal de ensino.
- **Assessorar:** responder aos questionamentos e dúvidas do poder público e da sociedade. As respostas do órgão são consolidadas por meio de pareceres.
- **Fiscalizar:** acompanhar a execução das políticas públicas e monitorar os resultados educacionais do sistema municipal.

Na Tabela 1 apresenta-se o número de municípios que possuem conselhos municipais no Brasil, em áreas de políticas públicas selecionadas, com base nos dados da MUNIC/IBGE para o ano de 2017. Em 2017, na área de saúde, cerca de 100 % dos municípios possuíam conselhos municipais de saúde, seguidos dos Conselhos Municipais de Assistência Social, que ganharam importância com a implementação do Programa Bolsa Família a partir de 2003 (Coelho; Fernandes, 2017). A partir de 2009 foram criados, devido a implementação do Fundeb, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb,

que em 2017 existiam em cerca de 100 % dos municípios brasileiros. A função principal deste conselho é proceder ao acompanhamento e controle social da distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do Fundo nas esferas municipal, estadual e federal. Devendo ser criado por lei específica, esse conselho tem diversas atribuições previstas, entre as quais instruir, com parecer, as prestações de contas dos recursos do Fundeb a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. Portanto, é um importante mecanismo coercitivo que dispõem os Conselhos Municipais de Controle e Acompanhamento do Fundeb.

Tabela 1 – Conselhos Municipais no Brasil em algumas áreas (2017) [No. de municípios que possuem Conselhos Municipais]

Área de Conselho Municipal	2017	
	No. de Municípios que possuem Conselho(N)	%
Saúde	5557	99,9
Assistência Social	5560	99,8
Controle e Acompanhamento Social do Fundeb	5494	98,6
Direitos da Criança e do Adolescente	5484	98,5
Merenda escolar	5433	97,5
Educação	4877	87,6
Meio ambiente	4.25	74,0
Habitação	3317	59,6
Cultura	2151	38,6
Segurança Alimentar	1629	29,3
Direitos das pessoas com necessidades especiais	1093	19,6
Direitos da Mulher	976	17,5
Saneamento	952	17,1
Transporte Escolar	696	12,6
Segurança Pública	692	12,4
Transporte	533	9,6
Igualdade Racial	280	5
Direitos Humanos	324	5,8

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Grin e Fernandes (2019), com base na MUNIC IBGE (2017).

Pode-se também analisar a importância dos Conselhos Municipais a partir de algumas variáveis explicativas, com base na análise de *clusters*. A observação aqui é desenvolvida observando a Tabela 2, que mostra alguns conselhos municipais no Brasil, em áreas escolhidas, a partir da análise de agrupamento que destaque semelhanças e diferenças no que se refere à presença de conselhos nos municípios. O *cluster 2*, o mais representativo na amostra, pois contém 2804 municípios, é formado pelas menores localidades em termos de população. Apresenta cerca de 100 % de presença de conselhos nas áreas de políticas sociais tradicionais – saúde, educação, assistência social, Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Direitos da Criança e Adolescente. Esses conselhos estão igualmente representados em quase 100 % nos demais *clusters*. Entretanto, o *cluster 2* mostra baixa presença de conselhos nas áreas de cultura, segurança alimentar, direitos da mulher. Por outro lado, esses conselhos são mais observados com maior frequência em municípios localizados no *cluster 4* composto por municípios que possuem maior porte populacional, assim como PIB *per capita*, receitas correntes *per capita* e IDH mais elevados. Em segundo plano, resíduos sólidos e meio ambiente.

Os *clusters* podem ser mais bem identificados a partir da Figura 1 que traz o mapa do país distribuídos pelas manchas de identificação visual no território nacional. Os Conselhos têm uma zona de distribuição que é sempre muito heterogênea, não havendo predominância regional, mas seguindo serpenteando as zonas populacionais do país.

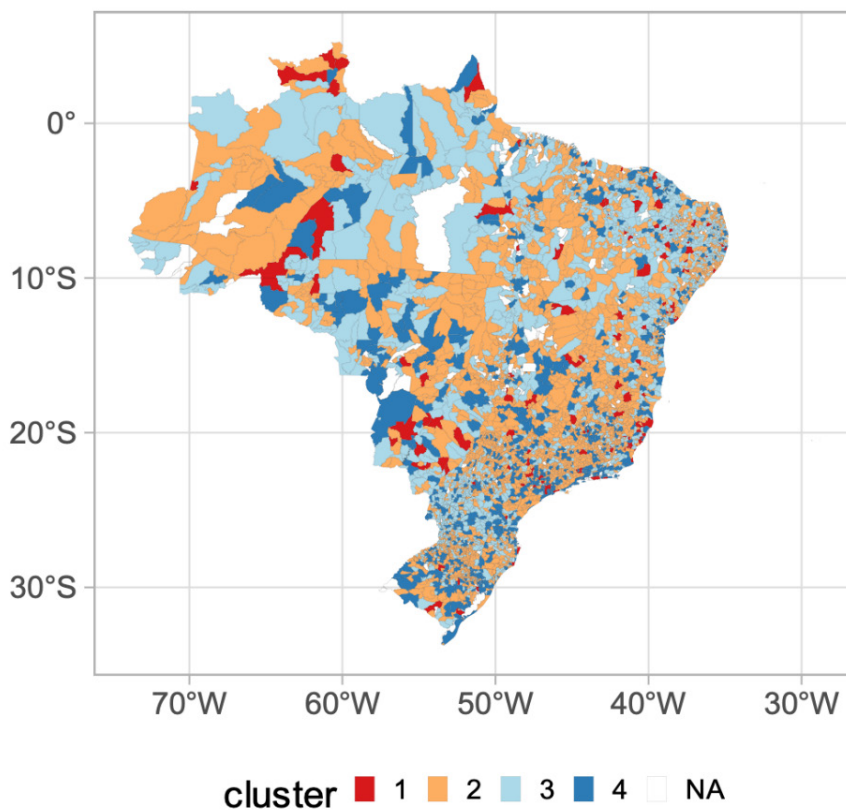
Em suma, os conselhos municipais proporcionam a *social accountability*, visto que os mecanismos de controle vertical se integram aos mecanismos de controle horizontal, ou ao menos os subsidiam. Ainda que as instâncias de participação e controle tenham aumentado seu alcance na gestão e no controle das políticas públicas, estes fóruns ainda precisam avançar em termos de mecanismos que as integrem mais prontamente às instituições de *accountability* horizontal. Além disso, as instituições de *accountability* horizontal também precisam se democratizar, melhorando sua transparência, criando mecanismos para que a sociedade civil participe na elaboração das normas e dos escopos de auditoria. Nessa linha, a capacitação da sociedade civil para

a melhoria da *social accountability* deveria ser uma estratégia adotada por essas instituições, a exemplo das iniciativas da Controladoria Geral da União, por exemplo, com o programa *Olho Vivo no Dinheiro Público*.

Tabela 2 – *Clusters* de municípios com presença de conselho em áreas selecionadas

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Conselho Municipal de Assistência Social	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	1,00	1,00	1,00	1,00
Conselho Municipal de Cultura	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	0,69	0,35	0,37	0,85
Conselho Municipal de Educação	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	0,95	0,93	0,90	0,98
Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	1,00	1,00	1,00	1,00
Conselho Municipal de alimentação escolar	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	1,00	0,99	1,00	1,00
Conselho Municipal de direitos da mulher	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	0,66	0,10	0,21	0,79
Conselho Municipal de Segurança Alimentar	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	0,64	0,23	0,45	0,67
Conselho Municipal de Saúde	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	1,00	1,00	1,00	1,00
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	2018	MUNIC	0 -Não 1- Sim	0,98	0,93	0,95	0,98
Conselho Municipal de Meio Ambiente ou similar	2017	MUNIC	0 -Não 1- Sim	0,87	0,72	0,68	0,98
Conselho Municipal de Habitação	2017	MUNIC	0 -Não 1- Sim	0,70	0,52	0,62	0,85
População 2018	2018	MUNIC	Contínua	374.597	13.336	18.451	119.744
PIB <i>per capita</i>	2016	IBGE	R\$	26.928	21.161	19.786	30.980
Receitas correntes <i>per capita</i>	2018	Finbra/Si-confi	R\$	3.304	4.216	3.885	3.525
IDH Municipal	2010	PNUD	0-1	0,69	0,66	0,64	0,72
Tamanho do Cluster				132	2804	1742	685
Tamanho da Amostra						5363	

Figura 1 – *Clusters* de municípios com presença de conselho



Fonte: elaborado pelos editores da coletânea.

Mais recentemente, um modo de participação que tem assumido protagonismo consiste nas práticas de coprodução. Tais práticas se fundamentam no trabalho seminal de Marschall (2004) e expressam novas possibilidades de participação na produção, na implementação e no controle de políticas e bens públicos. Essa experiência de coprodução vem se expandido para o campo do controle. Experiências ocorridas no Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) e no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) (Rocha; Zuccolotto; Teixeira, 2020) têm permitido maior participação da sociedade no planejamento e nas práticas de auditoria. Há ainda

experiências como a nomeação do conselheiro cidadão, que é um conselheiro advindo, obrigatoriamente, da sociedade cível organizada. Além de conectar sociedade e instituições, essa prática democratiza os espaços burocráticos, tornando-os mais responsivos à sociedade.

#### **4. Controle Institucional – Os Tribunais de Contas no Brasil**

O processo mais recente de redemocratização que culminou com a Constituição Federal de 1988 representou um novo momento na trajetória de desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas. Mudanças típicas de conjuntura crítica, representada pelo novo regime político, trouxeram modificações com relação à escolha de seu corpo dirigente e quanto às atribuições de tais órgãos. Além disso, surgiu a possibilidade de criação de canais institucionalizados para a abertura de diálogo com a sociedade civil, com o intuito de promover o controle social sobre a administração pública e aperfeiçoar os trabalhos dos próprios tribunais de contas por meio do diálogo com novos e diferentes atores sociais.

Uma mudança importante introduzida durante a elaboração da CF/88 refere-se à forma de recrutamento dos membros do colegiado de dirigentes dos Tribunais de Contas. Tendo o âmbito federal como exemplo, o Executivo perdeu a exclusividade da indicação dos dirigentes do Tribunal de Contas da União (TCU) e passou a selecionar apenas um terço deles. Desde então, cabe ao Congresso Nacional a indicação dos outros dois terços, mantendo-se a necessidade de sabatina e aprovação de todos os dirigentes pelos parlamentares. Permaneceram também a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário como garantias constitucionais para o exercício da atribuição de ministros/conselheiros. Essa regra foi estendida também a governadores dos Estados com relação ao Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e também aos prefeitos das capitais com Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs), que não mais escolhem os dirigentes dos Tribunais de Contas conforme suas conveniências políticas.

Do ponto de vista das exigências para se tornar ministro/conselheiro dos Tribunais de Contas, os requisitos estão previstos no Art. 73 da CF/88 e são replicados nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais para os tribunais subnacionais, conforme se verifica abaixo:

I – Mais de trinta e cinco, e menos de sessenta e cinco anos de idade.

II - Idoneidade moral e reputação ilibada.

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

A idade mínima corresponde ao que se exige para os cargos de Senador, Presidente da República e altos postos dirigentes de tribunais superiores do Poder Judiciário. O mesmo se refere a idade máxima e a aposentadoria compulsória que passou de 70 para 75 anos com a aprovação da “PEC da Bengala” em 2015. A questão da idoneidade moral e reputação ilibada acaba sendo de natureza subjetiva. Registra-se que muitos ministros/conselheiros chegaram aos tribunais respondendo processos no Judiciário ou mesmo nos órgãos de controle de contas.<sup>3</sup>

Vale lembrar que, apesar dos trabalhos de auditoria e fiscalização terem natureza eminentemente técnica e produzir relatórios com base em aspectos voltados para a análise da regularidade, da legitimidade e da economicidade, o corpo dirigente do Tribunal de Contas é soberano quanto à decisão final, podendo inclusive contrariar o parecer inicial dos técnicos. Mas estão obrigados a justificar as razões da decisão que foi tomada.

<sup>3</sup> Ver pesquisa “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas?” (2014). Transparência Brasil, acesso em 15 de maio de 2017. <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>



O Quadro 1 permite verificar a origem dos ministros do TCU na composição do atual colegiado, dirigentes do órgão, lembrando que o mandamento constitucional vale para os demais tribunais de contas brasileiros.

Quadro 1 - Origem profissional dos atuais ministros do TCU

Origem	Cargo que ocupava	Quantidade
Ministério Público de Contas	Procurador de carreira	01
Tribunal de Contas da União	Auditor Substituto de carreira	01
Congresso Nacional	Deputados (PP, DEM, PTB, PSB) senador (PMDB), secretário geral do senado (indicação atribuída a Renan e Sarney), consultor jurídico do senado (indicação atribuída a Renan e Sarney).	07

Fonte: elaborado pelos autores a partir de: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2015/10/07/tcu-saiba-nas-maos-de-quem-esta-possivel-faisca-para-impeachment.htm> acesso em 10/10/2015.

Faz-se importante aprofundar esse debate no sentido de buscar mais equilíbrio entre as dimensões técnica e política na composição do colegiado de dirigentes dos Tribunais de Contas brasileiros. Apesar da previsibilidade constitucional, o atual critério parece não ser suficiente já que 2/3 dos dirigentes das cortes de contas foram recrutados quase exclusivamente por critérios políticos, o que pode ser comprovado com a simples visualização do quadro 1 acerca do TCU.

Os órgãos de controle de contas possuem instrumentos institucionais que lhes garantem independência no desempenho de suas funções, o que deveria funcionar como salva guarda a pressões de quaisquer

naturezas. Entretanto, esse é um universo cercado de dúvidas quando se coloca em questão as atividades e decisões tomadas pelos 33 tribunais de contas existentes no Brasil e cuja distribuição pode ser vista no Quadro 2.

Tratar de possíveis variáveis políticas que possam orientar a decisão dos Tribunais de Contas, com ênfase nos subnacionais, é o que será feito

Quadro 2 - Tribunais de Contas no Brasil

Distribuição	Quantidade e Estados	Alcance da fiscalização
União (TCU)	01	Gestão orçamentária do governo federal, inclusive os recursos descentralizados para estados, municípios e parcerias.
Estados e DF (TCEs e TC-DF)	27	Gestão orçamentária dos governos estadual inclusive os recursos descentralizados, bem como as prefeituras municipais, exceto nos estados com órgãos próprios para os seus municípios.
Municípios (TCMs)	03 (BA, CE, GO, PA)	Fiscaliza exclusivamente toda a gestão orçamentária dos prefeitos dos municípios desses quatro estados.
Capitais (TCMs)	02 (SP e RJ)	Fiscaliza exclusivamente a gestão orçamentária dos prefeitos respectivamente dessas duas capitais
	33	

Fonte: elaborado pelos autores

a seguir. Inicia-se com os Tribunais subnacionais e, posteriormente, pelo TCU. Dirigentes de cortes de contas ganham páginas nas mais diferentes mídias justamente não por não cumprirem adequadamente as suas funções. Envolvimento com propina, interferência em decisões com o uso do cargo para obtenção de vantagens, estão entre os supostos delitos.

Em São Paulo, um executivo da Andrade Gutierrez, em negociação de processo de delação premiada, acusou conselheiros

do TCE-SP de receberem suborno para que o órgão “não apontasse problemas em licitações e contratos de obras, sobretudo os do Metrô”. O TCE em questão já teve um dirigente afastado pela Justiça com a acusação de recebimento de propina.<sup>4</sup> Dois conselheiros do Tribunal de Contas do Amapá foram afastados por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e acabaram sendo condenados definitivamente em agosto de 2020. A razão é pouco nobre: O STJ aceitou denúncia do Ministério Público Federal (MPF) por formação de quadrilha e peculato como desdobramento das investigações da Operação Mãos Limpas, desencadeada pela Polícia Federal em 2010.<sup>5</sup>

No Ceará, um conselheiro que se aposentou em 2011, e que já havia presidido o TCM-CE, receberá do órgão R\$169 mil a título de indenização por férias não gozadas em oito anos. O órgão apresenta justificativas legais, mas permanece uma pergunta: se algum jurisdicionado por ele fiscalizado impedisse que seu servidor usufruísse de férias e, como consequência, gerasse um prejuízo dessa natureza, qual seria a medida que o Tribunal tomaria contra o gestor?<sup>6</sup>

No TCE-MG, um conselheiro foi liberado com os devidos vencimentos para um curso de mestrado em Lisboa com a manutenção dos vencimentos e ainda o recebimento de diárias às custas do orçamento do próprio órgão. Além de manter salários, o conselheiro vem recebendo recursos que em tese deveriam ser destinados a quem estivesse no exercício de sua atividade profissional. Entretanto, apesar de todo o recurso público investido na formação do conselheiro, o mesmo não concluiu o mestrado e acabou perdendo o prazo. Convém

---

4 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/03/1865633-andrade-gutierrez-diz-que-subornou-o-tribunal-de-contas-de-sp.shtml>. Acesso em 31.08.2020;

5 <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/08/03/conselheiros-do-tribunal-de-contas-do-ap-sao-condenados-pelo-stj-por-desvio-de-recursos.ghtml>. Acesso em 31.08.2020.

6 <https://www20.opovo.com.br/app/politica/2015/06/05/noticiaspoliticas,3449296/ex-presidente-do-tcm-recebera-r-169-mil-por-ferias-nao-gozadas.shtml>. Acesso em 31.08.2020.

destacar que tal conselheiro provém dos quadros do Ministério Público de Contas, que instaurou inquérito para apurar esse caso contra ele, não sendo portanto, um caso de indicação política.<sup>7</sup>

No Paraná, chama atenção um caso que não envolve diretamente conselheiros. Lá o Ministério Público Estadual (MPE/PR) denunciou três diretores do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR) por associação criminosa, fraude à licitação e corrupção ativa como resultado de uma investigação que os colocaram sob suspeição de favorecer uma empresa num processo licitatório envolvendo uma obra do próprio TCE-PR. Um alto funcionário do Tribunal já havia sido preso em flagrante quando saía da empresa vencedora da licitação portando R\$200 mil em espécie.<sup>8</sup>

Em março de 2017, cinco dos sete conselheiros do TCE do Rio de Janeiro foram conduzidos à prisão pela Polícia Federal no âmbito da Operação Quinto do Ouro, criada para investigar o pagamento de propina relativa a desvio de dinheiro público desviado de contratos do governo estadual. A prisão ocorreu depois que um conselheiro que presidia o TCE acabou denunciando tal esquema. Atualmente, tais conselheiros estão afastados por determinação judicial e foram substituídos por técnicos de carreira para garantir o funcionamento do órgão.<sup>9</sup>

Cabe destacar que o caso do RJ merece uma agenda de estudos à parte. Com essa unidade federativa em déficit fiscal e atrasando salários de seus servidores, a efetividade do controle do TCE sobre as contas dos governadores é altamente questionada. Afinal, a crise fiscal não começou da noite para o dia e até então todas as contas foram aprovadas sem nenhum grande alerta que merecesse atenção para o orçamento estadual.

7 <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/06/01/conselheiro-tce-mg-r-729-mil-mestrado-procuradoria-quer-dinheiro-de-volta.htm> . Acesso em 31.08.2020.

8 <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/05/denuncia-de-fraude-em-licitacao-do-tce-pr-volta-tramitar-na-justica.html>. Acesso em 31.08.2020.

9 <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/alvos-de-operacao-contrafraude-no-tribunal-de-contas-do-rj-sao-presos.ghtml>. Acesso em 31.08.2020.

No Mato Grosso, um Conselheiro investigado por corrupção passiva e ativa e lavagem de dinheiro foi preso após jogar mais de 500 mil reais em vários cheques do seu escritório no 16º andar, durante o cumprimento de mandados de busca e apreensão pela 16ª fase da Operação Ararath, no dia 17 de junho de 2020. O intuito foi prejudicar as investigações. Com 33 anos como conselheiro, após esse episódio, o TCE do Mato Grosso, comunicou que tal dirigente poderia solicitar aposentadoria.<sup>10</sup>

Os problemas aqui apresentados comprometem a efetividade dos trabalhos dos Tribunais de Contas e revelam a urgente necessidade de reformas nas regras que aperfeiçoem sua gestão, bem como o acesso ao cargo de Conselheiro ou Ministro. As situações negativas aqui relatadas indagam acerca da necessidade de algum órgão de controle externo sobre as cortes de contas. Diferentemente de outras instituições de Estado, estes Tribunais não possuem nenhum tipo de monitoramento externo para avaliar desvios de conduta, como faz o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no âmbito do Judiciário, ou para harmonizar estratégias de trabalho e adotar medidas comuns e mais eficientes de gestão para as trinta e três cortes de contas estaduais.

Já existem propostas de mudanças tramitando e em condições de votação no Congresso Nacional: as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) 28/2007 e 329/13. A primeira cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC). A segunda propõe alterações na forma de indicação do corpo dirigente e submete ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça e os oriundos do Ministério Público de Contas, ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) como órgãos de controle externo.

Apresentada pelo então deputado federal do PMDB da Paraíba e hoje Ministro do TCU, Vital do Rêgo Filho, ainda no ano

10 <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2020/08/25/tce-mt-diz-que-conselheiro-que-foi-presos-depois-de-jogar-quase-r-500-mil-em-cheques-em-ja-pode-se-aposentar.ghtml>. Acesso em 31.08.2020.

de 2007, a PEC 28 já se encontra em condições de entrar na ordem do dia desde 2012. Cabe ao presidente da Câmara dos Deputados colocá-la na agenda legislativa. Vale lembrar que recentemente Vital do Rego se tornou réu numa investigação sobre suspeita de corrupção quando era Senador.

Atualmente, cada Tribunal de Contas possui seu regime interno próprio e autonomia para decidir individualmente acerca de seu funcionamento interno, sua política de pessoal, sua forma de fiscalização e organização institucional. Cada Tribunal possui uma estrutura que pode variar muito se comparado aos outros. Acerca de mudanças na composição do corpo dirigente, não se propõe um órgão com dirigentes eminentemente técnicos. O julgamento de contas tem que considerar variáveis que fogem à previsibilidade burocrática da regularidade legal e incorporar análise de eventos não previsíveis.

## 5. Considerações Finais

A estrutura de políticas públicas municipais no Brasil é formada por participação, controle social e *accountability* vertical e horizontal. Essa estrutura pressupõe a ocupação desses espaços de participação, controle e *accountability* por atores sociais, visando qualificar a representação política na democracia local brasileira. Para efeito do tema que trata esta coletânea, é significativo que a estrutura de participação, *accountability* e controle social nas políticas públicas municipais, composta por atores sociais, resulte em melhorias das capacidades políticas municipais.

Diante disso, compreender a dinâmica política municipal é fundamental, pois nela reside um tenso equilíbrio. Esse processo se explica pelo fato de que os governos municipais têm um hiato de tempo marcado por eleições, o que carrega forte pressão quanto à implementação de uma governança pública efetiva. Por outro lado, os atores sociais que ocupam os espaços de participação, controle e *accountability* no nível local brasileiro têm tempo limitado para

desempenhar seu trabalho. Daí que a legitimidade da participação, controle e *accountability* no nível municipal seja questionada. E esta é, talvez, a tarefa mais complexa: como demonstrar que mais participação, controle e *accountability* no nível local vai gerar mais capacidade municipal e, que por esta via, se obterão resultados melhores nas políticas públicas brasileiras? Isso requer uma investigação muito acurada visando avaliar os impactos da participação, controle e *accountability* nas políticas públicas.

Um outro ponto que deve importar aqui é que, em grande parte das vezes, em muitas áreas de políticas públicas, a participação, controle e *accountability* no nível municipal brasileiro depende da vontade da coalizão política governamental, mesmo que o marco constitucional e legal demarque a obrigatoriedade destes instrumentos. Esse aspecto é importante, pois a legitimidade das instituições de participação, controle e *accountability* passa a impressão de ser um elemento de governo *de facto*, quando *de jure* é um elemento público-institucional e societal inserido na autoridade de estado. A dificuldade de compreensão desta questão por muitos gestores e políticos no nível municipal brasileiro ainda é considerável. Este tema é muito importante, pois em períodos como o que experimentamos no momento com a pandemia da Covid-19, isso pode ser fundamental para uma melhor governança municipal. Tomemos como exemplo, o importante papel dos governadores estaduais e prefeitos de capitais que assumiram todo o ônus de gestão da Covid-19 frente a inação do governo federal (Teixeira *et al*, 2020).

## Referências

AVRITZER, L. *Participatory institution in democratic Brazil*. Washington, DC: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. (Ed.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2010.

ARANTES, R. B. *et al* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. *In: Loureiro, M. R. et al. (ed.). Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 109-147, 2010.

BENTHAM, J. *O Panóptico*. (T. Tadeu, Ed.) (2 ed.). Belo Horizonte: Autentica Editora, 2008

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos Municípios e cidadãos*. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/ CONFEA, 2005.

BRASIL. *Lei n 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 20 Dez. 2020.

COÊLHO, D.B.; FERNANDES, A. S. A. Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 5, p. 689-707, 2017.

FAGUET, J. Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, v. 88, n. 3-4, p. 867-893, 1999.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o



empresariamento e o estatuto da cidade. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 3, p. 455-476, 2016.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*, v. 7, n. 1, p. 122-135, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692015000100122&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000100122&lng=en&nrm=iso). Acesso em 12 dez. 2020.

GRIN, E.J.; FERNANDES, G. A. . Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. In: GRIN, E. J. et al. (ed.). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos - actualidad, brechas y perspectivas*. 1ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 92-148, 2019.

JARDIM PINTO, C. Espaços deliberativos ea questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n.54, p. 97-114, 2004.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; MORAES, T. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LOUREIRO, M., Teixeira, M., PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *Revista Organização & Sociedade*, v. 15, n.47, p.107-119, 2008.

MARSCHALL, M. J. Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods. *Political Research Quarterly*, v. 57, n. 2, p. 231-246, 2004.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. P.; NOBRE, M. (ed.). *Participação*

*e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, p. 21-40, 2004.

OATES, W. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

O'DONNELL, G. *Accountability Horizontal e novas poliarquias*. *Revista Lua Nova*, n. 44, São Paulo, CEDEC, 1998.

PEREZ, A. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PIRES, R. R. (Ed.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, V.; MARTINS, L. D. J. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? *Capital Científico*, v. 9, n. 2, p. 1-11, 2011.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Accountability social: la otra cara del control*. In: E. PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (ed.). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Tema, p. 23-52, 2002.

PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C., MANIN, B. *Democracy Accountability And Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. Conferência Internacional Portugal Participa", Lisboa, Portugal, 12 abril, 2016. Disponível em: [http://portugalparticipa.pt/upload\\_folder/table\\_data/092d9900-d8b3-4fc8-8ef6-511adaf22a61/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rede%20Brasileira%20de%20Or%C3%A7amento%20Participativo.pdf](http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/092d9900-d8b3-4fc8-8ef6-511adaf22a61/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Rede%20Brasileira%20de%20Or%C3%A7amento%20Participativo.pdf) Acesso em 01 Dez. 2020.

ROCHA, D. G. da, ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social *accountability* nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n.2, p. 201–219, 2020.

SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. *Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; Ippur/UFRJ, 2011.

SEABRIGHT, P. *Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model*. *European Economic Review*, v. 40, n.1, p. 61–89, 1996.

SOUZA, F. J. B de; SILVA, S. A. M.. Orçamento Participativo: mais Qualidade da Democracia? *Organizações & Sociedade*, v. 24, n.81, p. 195-215, 2017.

SPECK, B. W. S. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

TEIXEIRA, M. A. C. *Entre o técnico e o político: o TCM-SP e o controle financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996)*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de pós-graduação em Ciências Sociais, São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, M. A. C. *Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos*. In: IPEA (Ed.). Estado, instituições e democracia: república. Brasília: IPEA, p. 415-442, 2010.

TEIXEIRA, M. A. C. *Reforma do Estado e tribunais de contas: por um controle dos controladores*. In: SOUZA, C. A.; BARROS NETO, J. (ed.). #democracia: o momento político atual. 1ed.Salvador: Editora JusPODIVM., v. 1, p. 39-54, 2015.

TEIXEIRA, M. A. C. . *Entre o político e o técnico: a efetividade das decisões dos tribunais de contas brasileiros no controle externo sobre os gastos governamentais. In: XXV Congreso Internacional del Clad. Lisboa, 2020. Documentos...* Lisboa: Portugal, 2020.

TEIXEIRA, M. A. C. *et al The Brazilian Government's Inaction Policy in the face of the Covid-19 pandemic: Federative uncoordination, insufficient financial resources and political crisis. Gigapp Estudios Working Papers, v. 7, p. 533-554, 2020.*

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 191-228, 2006.

YOUNG, I. M. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

CAPÍTULO

# 8

## **CAPACIDADES POLÍTICAS LOCAIS E A REALIDADE DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA**

**EDUARDO JOSÉ GRIN**

Professor do Departamento de Gestão Pública da  
Escola de Administração de São Paulo da Fundação  
Getúlio Vargas (FGV-SP)

O associativismo intermunicipal é uma realidade no federalismo e na gestão pública brasileira. Os números e a diversidade de políticas e formas de arranjos de associativismo deste tipo são robustos. Em termos acadêmicos, existem evidências empíricas suficientes desse fenômeno na realidade da administração pública municipal e uma extensa produção na literatura nacional sobre o tema. É inegável que a expansão do número e diversidade de consórcios públicos existentes no Brasil tornou esse tipo de arranjo territorial uma alternativa de cooperação intergovernamental em nosso federalismo.

Sobretudo, houve um crescimento expressivo de consórcios após a Lei dos Consórcios Públicos, promulgada em 2005, que instituiu a possibilidade de criação consórcios públicos. As novas regras jurídicas fazem parte de um avanço iniciado com a nova redação do artigo 241 da Constituição Federal que redefiniu a noção de serviços públicos – isso significa dizer que dois ou mais entes federados podem se unir para prestar um serviço público de interesse comum.

Esta lei e sua regulamentação pelo Decreto n. 6.107/2007 consolidaram as bases legais para essa forma de cooperação federativa junto aos municípios, mesmo quando não são se constituem como figuras de Direito Público – os chamados consórcios administrativos ou de direito privado. Também houve incentivos advindos das políticas públicas, como a legislação de Resíduos Sólidos (2010), definindo que a União só pode repassar recursos a municípios consorciados.

O objetivo deste capítulo consiste em analisar as características deste processo na gestão municipal brasileira e sua conexão com o tema das capacidades estatais relacionais e administrativas após 2005. Como sabido, a chamada Lei dos Consórcios Públicos foi aprovada neste ano e regulamentada em 2007. Desde então o arcabouço jurídico vem sendo um aspecto nada desprezível quanto aos efeitos gerados na ampliação desse tipo de arranjos de cooperação intermunicipal (Grin; Abrucio, 2017).

Além dessa introdução, o capítulo está organizado em quatro seções. A primeira localiza a cooperação intermunicipal no federalismo brasileiro à luz do arranjo constitucional posterior a 1988. A segunda aborda o panorama do associativismo intermunicipal no Brasil em números e formas, com destaque para os consórcios. A terceira discute o consorciamento buscando identificar as características desse processo em termos regionais, porte populacional municipal e tipo de política. A quarta analisa os fatores associados às escolhas dos municípios para constituírem consórcios públicos. A conclusão destaca as perspectivas dos consórcios como forma de cooperação intermunicipal e sua relação com as capacidades estatais municipais.

## **1. O papel da cooperação intermunicipal no federalismo brasileiro**

Como analisado no capítulo 2, a descentralização das políticas públicas foi uma tônica da Constituição de 1988. O pressuposto normativo que orientou os constituintes era que quanto mais as políticas fossem decididas e/ou implementadas no nível local, e mais próximas estivessem dos cidadãos, mais favoreceriam a *accountability* do Poder Público. A descentralização significaria democratizar e aumentar a eficiência governamental, suposição nem sempre confirmada na realidade (Arretche, 1996; Abrucio; Soares, 2001).

No entanto, a maior autonomia política, administrativa e financeira municipal foi pouco acompanhada por mecanismos para fortalecer relações intergovernamentais mais cooperativas. Por conta dessa dificuldade, fenômenos como o autarquismo municipal (Daniel, 2001) e a guerra fiscal chamada por Melo (1996) de hobbessianismo municipal foram efeitos de uma descentralização mais centrífuga e com poucos estímulos à coordenação federativa.

Porém, ainda que a descentralização tenha sido um processo simétrico para todos os municípios, e que algumas políticas públicas tenham constituído formas verticais de cooperação federativa,

seguia existindo um vácuo nas possibilidades de cooperação intergovernamental. A aprendizagem política e institucional foi que apenas a descentralização não garantiria uma melhor coordenação federativa se não viesse acompanhada de regras que favorecessem o associativismo horizontal entre os entes subnacionais, sobretudo para os municípios que se tornaram os principais protagonistas do redesenho federativo (Grin; Abrucio, 2017).

Conforme (Elazar, 1987; Agranoff, 2001), o processo federal inclui, dentre outros aspectos, buscar a parceria entre as partes do pacto, negociadas por meio de *programas* (políticas), para gerar compromisso e consensos ou, no mínimo, preservar a integridade dos entes. O sistema federal se apoia em um conjunto de *técnicas* (administração e gestão) para a colaboração dos entes federativos nesses programas. O desafio, segundo Agranoff (2001), é como superar a autonomia política e legal dos governos subnacionais em favor de um enfoque administrativo para conceber e implantar programas de forma mais cooperativa.

Portanto, o federalismo cooperativo, para lidar com heterogeneidades e desigualdades regionais, não pode prescindir de regras que visem fortalecer o associativismo territorial. Este é um caminho adicional que, após 2005, foi adotado para reforçar a cooperação intergovernamental horizontal e reduzir os efeitos centrífugos da descentralização das políticas caracterizado, dentre outros fatores, pela criação de novos municípios, competição entre localidades pela atração de investimentos econômicos e falta de capacidade estatal. Os principais instrumentos de cooperação e associativismo intermunicipal estão na Tabela 1. Como se observa, há várias formas, e é expressiva a participação das localidades em arranjos de cooperação horizontal voluntária (consórcios), mediadas pelo governo federal (Programa Territórios da Cidadania) ou por institutos financiados por empresas (Arranjos de Desenvolvimento da Educação).

Dos instrumentos acima apresentados, o mais difundido junto aos municípios são os consórcios, em especial aqueles de direito público. Por essa razão, esse será o objeto de análise deste capítulo.



Tabela 1 – Instrumentos de associativismo intermunicipal e número de localidades que participam no Brasil

Arranjo associativo	Quantidade	Número de cidades	Governo responsável
1. Consórcios públicos intermunicipais <sup>1</sup>	488	4074	Municípios
2. Arranjos de Desenvolvimento da Educação	14	240	Municípios
3. Comitês de Bacias Hidrográficas	200	4259	Governos Estaduais
4. Associações de Municípios	262	5570	Municípios
5. Programa Territórios da Cidadania (PTC)	120	1852	Governo Federal
6. Arranjos Produtivos Locais	958	2175	Das três esferas
7. Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)	958 3	2175 61	Das três esferas
8. Regiões Metropolitanas	74	1144	Governo Federal Governos Estaduais
Total	2042	19275	

Fonte: Observatório do Consórcio (CNM), Cidade da Gente, Abrucio, Sano e Sydow (2011), Vigandi, Neto e Abrita (2020), Brasil (2015) e Ministério do Desenvolvimento Regional (<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/comites-de-bacia-hidrografica>)

1. O Territórios da Cidadania é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável de políticas públicas para as regiões mais pobres. Buscou integrar ações do governo Federal, estaduais e municipais em um plano desenvolvido em cada território com a participação da sociedade.
2. Os Acordos Produtivos Locais são aglomerações territoriais de empresas e empreendimentos com especialização produtiva que mantêm vínculos de articulação, cooperação e aprendizagem com outros atores como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.
3. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) reúnem profissionais da educação de municípios geograficamente próximos para discutir problemas e soluções da educação. Forma de colaboração territorial e horizontal que visa garantir o direito à educação de qualidade.
4. Regiões Metropolitanas são instrumentos adotados pelos estados para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum envolvendo municípios limítrofes.
5. RIDE é análoga a uma região metropolitana que congrega municípios de mais de um estado e envolve o Governo Federal, estados e municípios numa rede de cooperação para a promoção da dinamização econômica dos territórios de baixo desenvolvimento.

1 Também existem os consórcios de municípios transfronteiriços de cidades como Barracão (PR), Bom Jesus do Sul (PR) e Dionísio Cerqueira (SC), e Bernardo de Irigoyen de Misiones na fronteira do Brasil com a Argentina. É uma ação apoiada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. Não foram encontradas informações sobre outros consórcios.

## 1.1 Os consórcios intermunicipais<sup>1</sup>

Os consórcios existem no Brasil desde a década de 1960. Este fenômeno não é novo no federalismo brasileiro. No entanto, houve um crescimento expressivo de consórcios após a Lei dos Consórcios instituir a possibilidade de criação consórcios públicos. As novas regras jurídicas fazem parte de um avanço iniciado com a nova redação do artigo 241 da Constituição Federal de 1988 (CF 88), que redefiniu a noção de serviços públicos ao afirmar que pode ser ofertada coletivamente por dois ou mais entes federados. A Lei dos Consórcios Públicos consolidou as bases legais desse tipo de cooperação federativa junto aos municípios.

Quatro são os principais fatores impulsionadores dos consórcios: a) formais (jurídicos - maior estabilidade no vínculo entre os entes -, organizativos - criação de estruturas supramunicipais - e gerenciais - maior qualidade na ação regional via ação coletiva municipal; b) econômicos (escala, eficiência e racionalidade no uso dos recursos); c) políticos (coordenação e cooperação intergovernamental, responsividade e *accountability*, redução do comportamento autárquico dos municípios e incentivos à coordenação federativa); e d) técnicos (ampliação da capacidade de planejamento regional integrado) (Grin; Abrucio, 2016).

Considerando a discussão da literatura nacional sobre governança regional e consórcios intermunicipais, as principais dimensões analisadas estão sintetizadas na Figura 1.

Em primeiro lugar, no plano jurídico, a principal novidade se relaciona à Lei dos Consórcios Públicos, considerando a comparação com a situação anterior em que inexistia qualquer legislação. Os novos consórcios criados após 2005, ou os que optaram por se enquadrar nas novas regras, passaram a ter maior estabilidade institucional e jurídica (Coutinho, 2006; Losada, 2010; IPEA, 2010). Essa é uma decorrência da forma como os consórcios são criados, com maior comprometimento político e financeiro dos participantes, o que tanto

1 Esta seção resume argumentos desenvolvidos em Grin (2019).

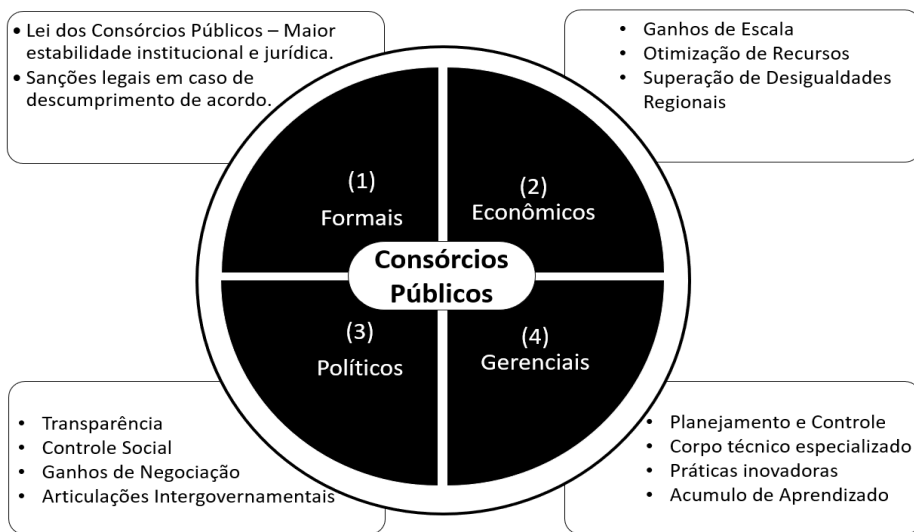


Figura 1- Dimensões teóricas do debate sobre consorciamento público intermunicipal

Fonte: Nascimento e Sano (2019) com base em Grin e Abrucio (2017).

dificulta sua entrada como a sua saída, pois há sanções legais em caso de abandono. A lei foi regulamentada em 2007, por meio do Decreto 6.017 que assim define o consórcio público:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (Art. 2o, inciso I)

Os consórcios podem ser configurados como associações de direito público ratificados por lei pelos poderes Executivo e Legislativo municipais. Sua constituição define deveres e direitos dos municípios: financeiros (contrato de rateio) e operacionais (contrato de programa). A documentação para formalizá-lo (pacto de intenções, contrato de rateio, contrato do programa e contrato formalizado) induz a uma maior convergência em torno das regras deliberadas

pelos municípios (Spink, 2011; Dieguez, 2011). O contrato de rateio permite planejar fluxo de recursos entre os entes em bases mais estáveis, ainda que possam existir problemas de coordenação da ação coletiva (Machado; Andrade, 2014). Ademais, ser uma associação de direito público, desde 2008, passou a ser condição necessária para esses arranjos receberem recursos de transferência voluntária da União (Caldas; Cherubine, 2013).

Uma segunda ordem de argumentos é de cunho econômico e eficiência no uso dos recursos, pois a cooperação territorial pode viabilizar ganhos de escala no planejamento, regulação e promoção de serviços públicos (Vaz, 1997). Sobretudo, os pequenos municípios são os mais propensos a formalizarem adesões, pois não dispõem de condições para operarem serviços cujo custeio é caro (Grin; Abrucio, 2017), como ocorre na área da saúde. Busca-se gerar escala no uso dos recursos para lidar com as desigualdades regionais. Como a engenharia institucional da descentralização iniciada após 1988 não foi eficaz nesse sentido, apesar de medidas redistributivas como o FPM em favor dos menores municípios mais pobres, os consórcios intermunicipais surgem como uma alternativa. A cooperação intermunicipal busca ampliar a oferta dos serviços, visando a superar carências gerenciais e financeiras em nível local (Laczyński; Abrucio, 2013; Grin; Abrucio, 2015; Grin; Bergues; Abrucio, 2017).

Quanto aos ganhos organizativos, a articulação regional é uma delas, por meio de planejamento e gestão para implantar políticas públicas. A prestação integrada de serviços busca obter ganhos de escala, para o que a formação e capacitação de um corpo técnico especializado é essencial para apoiar os municípios (Coutinho 2006; Cunha, 2004). Nessa direção segue a Lei dos Consórcios Públicos, ao destacar que os mesmos visam fortalecer o papel de ente público como planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos, além de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas por meio da governança e ação coletiva regional (Hufty; Báscolo;

Bazzani, 2006). A nova legislação permite que os consórcios públicos, a fim de gerar seu auto-sustento, arrecadem tarifas pelos serviços que prestam, para o que qualidade técnica e gerencial são fatores estratégicos para esse modelo.

Quanto aos ganhos políticos, a nova legislação, em face dos passos necessários para a criação desses arranjos, amplia a transparência de suas ações e formas de financiamento, o que oportuniza à sociedade maior controle (IPEA, 2010). Não sendo um pacto administrativo, pois é necessário o aval dos legislativos municipais, cresce a exigência para que líderes políticos locais sejam mais responsivos e *accountables*. As decisões consorciadas envolvem vários atores, o que abre espaço para a fiscalização da sociedade (Prates 2010; Abrucio; Sano; Sydow, 2010; Abers; Jorge, 2005).

## 2. O panorama do associativismo intermunicipal no Brasil em números e formas

Essa seção discute a situação dos consórcios públicos intermunicipais entre 2005 e 2015, o que permite captar o caráter pró-associativo da Lei 11.107 e sua ênfase na cooperação intergovernamental quanto à sua distribuição territorial e setorial por política pública. Adota-se esse como o objeto central de análise por duas razões: a) em termos teóricos é o modelo mais usual na literatura comparada sobre cooperação intergovernamental; b) em termos empíricos é o que possui mais informações de forma longitudinal.<sup>2</sup>

Os novos instrumentos jurídicos em vigor desde 2005 favoreceram a mobilização em torno de arranjos territoriais (por exemplo, a partir de 2008 a União somente repassa recursos federais para consórcios públicos em muitas políticas, a exemplo dos resíduos sólidos). Para discutir os efeitos da Lei, as informações baseiam-se nas pesquisas MUNIC IBGE dos anos 2005, 2011 e 2015. Conforme as

<sup>2</sup> Nesta seção, os dados anteriores ao Observatório do Consórcio estão baseados em Grin e Abrucio (2017).

pesquisas, há evidências da efetividade da nova lei, pois observa-se um avanço significativo do número de municípios consorciados em várias políticas e regiões.

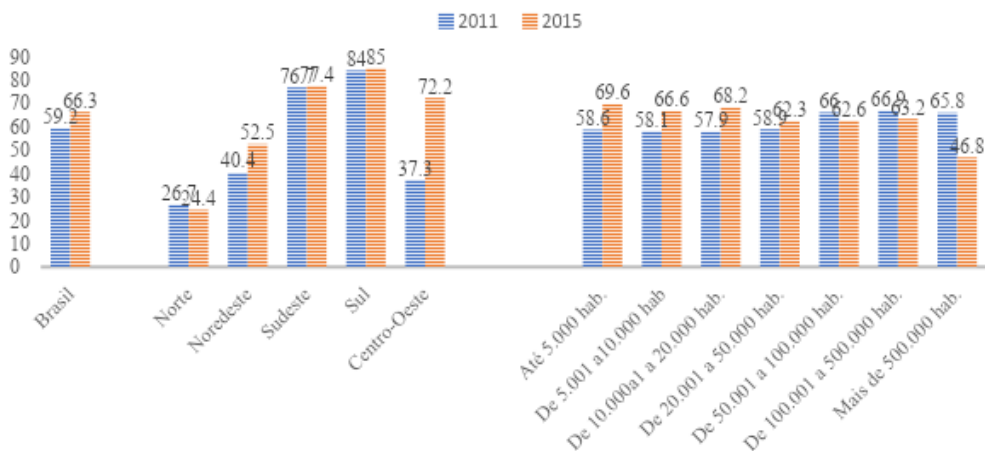
Apesar de um avanço heterogêneo em termos territoriais e por políticas públicas, o resultado indica que as induções geradas pela nova legislação seguem impactando as decisões dos municípios em prol do consorciamento. Ao criar mais regularidade e previsibilidade no associativismo intermunicipal a legislação assumiu um papel chave de variável explicativa.

Dentre os municípios que declararam participar de consórcio público, observou-se um aumento no percentual daqueles com consórcio intermunicipal, que passou de 2903, em 2011, para 3571 em 2015 (Gráfico 1). Há disparidade entre regiões, pois Sul e Sudeste possuem, respectivamente, 3,5 vezes e 3,17 mais consórcios que o Norte. Na região Sul, 85 % dos municípios participam de consórcios. Regiões mais desenvolvidas em termos econômicos e de capital social tendem a ser mais atuantes na busca de formas de cooperação intermunicipal. Na região Centro-Oeste, o número de consórcios praticamente dobrou em quatro anos.

Quanto à distribuição dos consórcios por classes de tamanho populacional, que cresceu nas cidades até 50 mil habitantes, reforça-se da escolha dessa forma de associativismo pelas menores localidades. A expansão da cooperação intermunicipal foi inversamente relacionada ao porte: ele decresceu lentamente de uma expansão de 11 % para os municípios com até 5 mil habitantes para uma diminuição de 19 % para aqueles com mais de 500 mil habitantes no período entre 2011 e 2015.

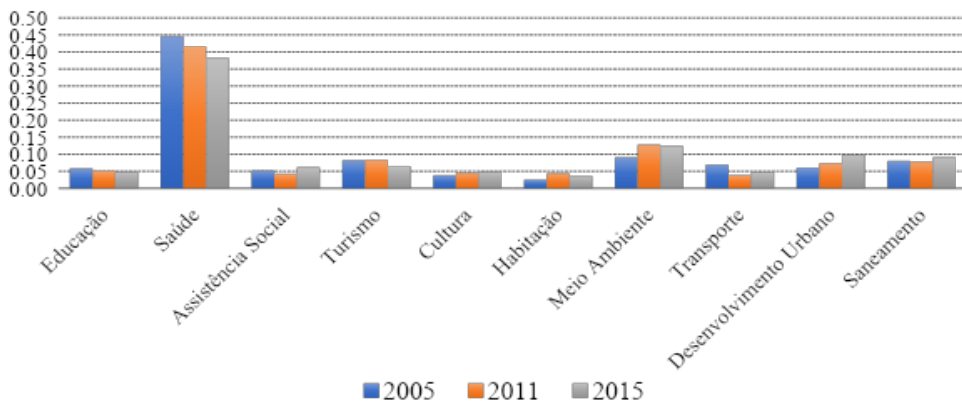
Quanto às políticas públicas que são objeto de consórcios, o gráfico 2 mostra que a saúde segue a mais relevante, apesar da queda relativa em 10 anos. A segunda área mais representativa é o meio ambiente, embora seja a terceira em crescimento relativo. Em seguida o desenvolvimento urbano com uma expansão de 280 % no período. O que possivelmente explica a propagação dos consórcios nessa área

Gráfico 1 - Percentual de municípios com consórcios públicos: grandes regiões e população municipal - 2011/2015



Fonte: MUNIC IBGE 2001 e 2015.

Gráfico 2 – Participação percentual dos consórcios setoriais sobre o total de consórcios (2005-2015)



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2005, 2011 e 2015.

Nota: (1) os dez setores escolhidos são os que possuem base comparada no período, pois áreas como emprego e trabalho e criança e adolescente não foram pesquisados em 2015.

Nota (2): na edição de 2005, saneamento e resíduos sólidos foram tratados de forma conjunta, mas optou-se por utilizá-lo apenas como saneamento, pois nas edições seguintes foi dessa forma que essa política pública foi tratada.

foi a ação do governo federal, pois desde 2007, com a implantação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), muitos recursos foram transferidos às prefeituras. Nessa linha se encaixam os consórcios que compartilham equipamentos de terraplanagem para a realização de obras urbanas. Pode ser que carências gerenciais e economia de escala para viabilizar os empreendimentos do PAC tenham estimulado o associativismo.

O saneamento aparece como o quarto setor mais significativo, o que também pode ser explicado pelos investimentos do PAC. Ademais, a nova legislação promulgada em 2007 permite aos municípios que se consorciem para prestarem serviços de saneamento. Além disso, a Lei de Resíduos Sólidos, de 2010, passou a induzir os consórcios ao definir que a União só pode repassar recursos a municípios que participam de consórcios públicos. Em linha com Skocpol (2002), dinâmicas setoriais de políticas contam para a sua trajetória.

Outras políticas têm números absolutos menos expressivos, mas também mostram um crescimento relativo significativo, como é o caso da assistência social, da habitação e da cultura. A primeira possivelmente deve ter sido influenciada pela criação do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, particularmente com a sua formalização por lei em 2011. Nessa política, assim como a saúde, os incentivos existentes para a pactuação federativa são definidos em fóruns como Comissões Intergestores Tripartite (CITs) e Bipartites (CIBs). Assim, além da Lei dos Consórcios, também devem ser consideradas as características das políticas públicas.

Entre 2005 e 2015 praticamente dobrou o número de consórcios na assistência social (tabela 2), em linha com o que define da Lei 12.435/2011 (artigo 6) sobre os objetivos do SUAS: “consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva”. A habitação, a exemplo do PAC, conviveu nesse período com a implantação do programa Minha Casa, Minha



Vida (MCMV). Este programa também exigia contrapartidas locais como terrenos ou obras de terraplanagem, o que pode ter induzido a cooperação entre os municípios.

Os três setores que menos cresceram foram educação, transportes e turismo. Em relação à educação, houve um crescimento de 42 % nos consórcios. Nesse período, o MEC incentivou o Plano de Ações Articuladas (PAR) para implantar o regime de colaboração previsto no artigo 211 da CF 88. Mas a evolução do associativismo mostra que as induções legais não foram suficientes para romper com a dualidade de redes e uma lógica mais “municipalista” de atuação. Também, em algumas localidades, instrumentos menos formalizados de cooperação vigoraram, como é o caso dos ADEs. De todo modo, a institucionalidade cooperativa é mais frágil nessa política pública. No setor de transportes, após 2012, a nova legislação da mobilidade urbana passou a estimular os consórcios públicos. Talvez a espera das regras legais tenha criado um *delay* que influenciou a diminuição desta expansão.

As tabelas 2 e 3 mostram a evolução setorial dos consórcios, entre 2005 e 2015, conforme os portes populacionais municipais. Em seis áreas, o intervalo populacional de 10 a 20 mil habitantes foi o que mais expandiu, em termos absolutos e relativos, o número de consórcios. Em outras quatro, esse crescimento residiu nas cidades de 20 a 50 mil habitantes.

No outro extremo, nos maiores municípios (os 11 % com mais de 50 mil habitantes), a situação se inverte, pois mesmo que tenha ocorrido um crescimento dos consórcios em todas as políticas, e algumas de forma expressiva, como é o caso do desenvolvimento urbano, saneamento e meio ambiente, ele se localiza naqueles que possuem de 50 a 100 mil habitantes. Na faixa acima de 500 mil habitantes, em muitas políticas públicas, houve uma involução, como é o caso da educação, turismo, cultura, habitação, saúde, assistência social e meio ambiente.

Tabela 2 - Evolução dos consórcios intermunicipais por área e porte populacional dos municípios (2005-2015)

Políticas públicas consorciadas	Período			Variação em 10 anos (%)
	2005	2011	2015	
Educação	248	280	352	+42,0
Saúde	1906	2288	2800	+46,9
Assistência Social	222	232	453	+204
Turismo	351	456	477	+35,9
Cultura	161	248	353	+219
Habitação	106	241	262	+247
Meio Ambiente	387	704	910	+235
Transporte	295	211	344	+16,6
Desenvolvimento Urbano	255	402	715	+280
Saneamento	343	426	667	+94,4
<b>Total</b>	<b>4274</b>	<b>5488</b>	<b>7333</b>	<b>+71,6</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2005, 2011 e 2015.

O crescimento, de 2005 a 2015, de mais de 71 % nos consórcios de cooperação mostra que se trata de uma opção mais alinhada às menores localidades com até 50 mil habitantes. Mas também nas localidades com até 10 mil habitantes (mais de 44 % dos 5570 existentes no país), mesmo havendo incremento no consorciamento (excetuado transporte e habitação), ele é menor que nos intervalos populacionais de 20 a 50 mil habitantes.

Induções financeiras e legislações de políticas públicas também importam. A Política Nacional de Mobilidade Urbana reconhece a ação consorciada na prestação de serviços de transporte municipal e intermunicipal e a Política Nacional de Saneamento incentiva a criação de consórcios. Nessas duas políticas, além da Lei dos Consórcios, também há estímulos decorrentes das regras setoriais alteradas, em linha com Skocpol (2002) e Immergut (1998).

Tabela 3 – Número de municípios em consórcios conforme áreas e porte populacional dos municípios

	Educação		Saúde		Assist. Social		Turismo		Cultura	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Até 5 mil hab.	54	44	588	666	43	74	80	92	35	53
5 a 10 mil hab.	48	70	497	622	44	90	80	118	34	76
10 a 20 mil hab.	58	90	<b>397</b>	<b>641</b>	54	116	75	108	31	87
20 a 50 mil hab.	<b>48</b>	<b>102</b>	279	455	<b>48</b>	<b>113</b>	<b>61</b>	<b>104</b>	<b>34</b>	<b>94</b>
50 a 100 mil hab.	21	21	82	158	13	29	26	34	10	20
100 a 500 mil hab.	16	22	59	116	18	24	26	21	12	22
+ de 500 mil hab.	3	2	4	14	3	6	3	1	5	1
	Habitação		Meio Ambiente		Transporte		Des. Urbano		Saneamento	
	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Até 5 mil hab.	27	25	69	162	78	48	61	114	90	116
5 a 10 mil hab.	22	58	80	193	63	82	47	157	68	155
10 a 20 mil hab.	<b>16</b>	<b>74</b>	<b>78</b>	<b>243</b>	<b>48</b>	<b>89</b>	<b>51</b>	<b>186</b>	<b>64</b>	<b>172</b>
20 a 50 mil hab.	19	73	93	202	60	84	49	173	64	141
50 a 100 mil hab.	9	15	32	67	22	19	20	45	26	41
100 a 500 mil hab.	10	16	29	40	20	21	23	38	28	37
+ de 500 mil hab.	3	1	6	3	4	1	4	2	3	5

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2005 e 2015.

Contudo, parece evidente que a nova legislação gerou um ponto de inflexão face à estabilidade proporcionada pelas novas regras do jogo. O consorciamento passou a espelhar uma dependência do novo quadro institucional, o que se refletiu na ampliação significativa do número de municípios que passaram a atuar coletivamente, especialmente os pequenos e mais afetados pelos efeitos mais centrífugos da descentralização.

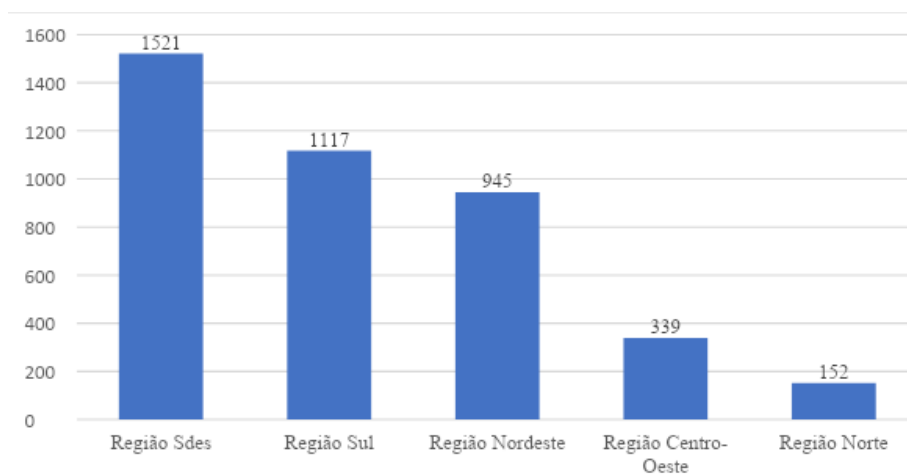
Conforme o Observatório do Consórcio da Confederação Nacional dos Municípios, em 2019, 4074 localidades estavam consorciadas no Brasil na modalidade de consórcio público, o que representa 73 % do total de localidades (gráfico 3). Na média nacional, cada consórcio público cobre uma população de 145.5410 habitantes, o que é positivo considerando que 70 % das cidades possuem até 20 mil habitantes e 90 % até 50 mil habitantes, em linha com os dados da tabela 3. Se os consórcios são formados para gerar economia de escala e ganhos organizacionais, os números desse fenômeno no Brasil são uma boa pista inicial.

Esse total se distribui em 488 consórcios públicos (gráfico 4) fortemente concentrados nas regiões Sudeste (43,2 %) e Sul (31 %), restando cerca de 26 % para as demais regiões. A região Norte possui apenas 2 %, de forma que os ganhos de aprendizagem coletiva e atuação cooperada são menores. A geografia física da região é um fator que possivelmente influencia estas escolhas, pois existem muitos municípios de grande extensão territorial, mais pobres e com os meios transporte mais precários, sobretudo de estradas ou mesmo por meio dos rios.

Como discutido no capítulo 2, a heterogeneidade regional é expressiva no Brasil e tal realidade também se reflete na cooperação intermunicipal.

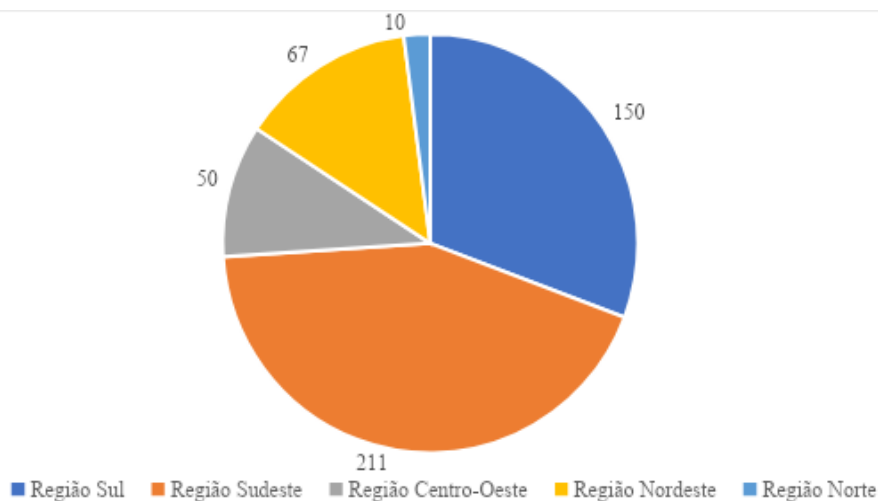
No entanto, quando essa informação é aberta por estado, a realidade das capacidades políticas municipais para o consorciamento se mostra ainda mais heterogênea. Cinco estados concentram 69,2 % do total (Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), conforme mostra o gráfico 5. Na região Norte, apenas Pará, Rondônia e Tocantins possuem poucos consórcios. Na região

Gráfico 3 – Total de municípios consorciados por região



Fonte: Observatório do Consórcio (CNM)

Gráfico 4 – Distribuição dos consórcios públicos por regiões

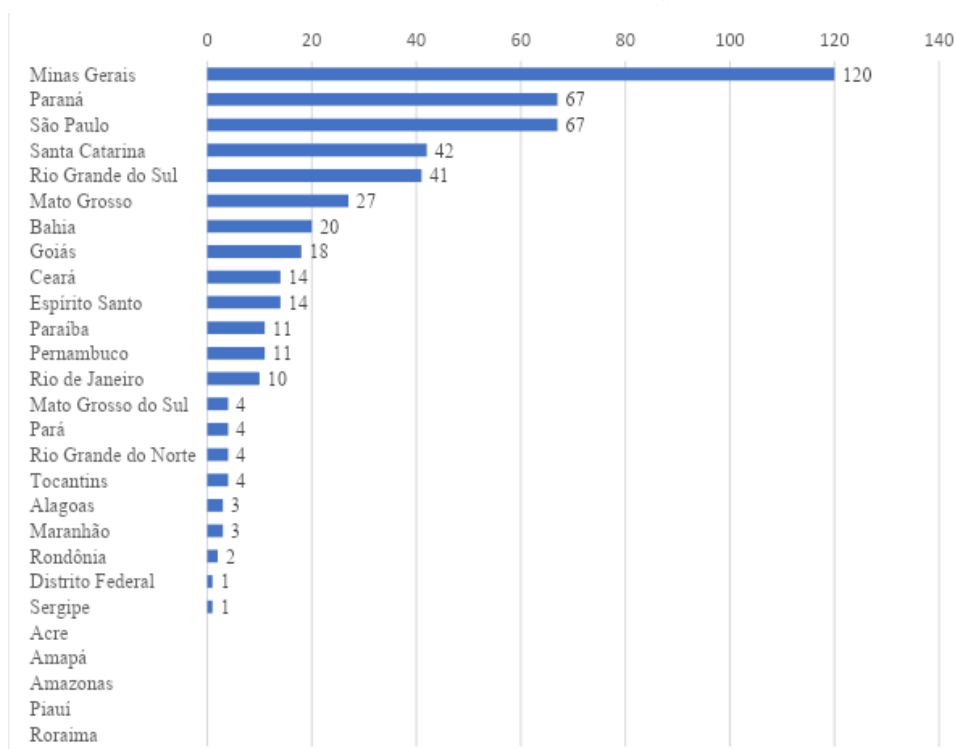


Fonte: Observatório do Consórcio (CNM).

Nordeste, Bahia, Ceará, Pernambuco e Paraíba concentram 83,5 % do total de arranjos. Não apenas existe desigualdade regional, mas também intra-regional quanto à constituição de consórcios.

O Estado de Minas Gerais possui 15,3 % dos municípios brasileiros e 24 % do total de consórcios públicos. O Estado de São Paulo representa 11,5 % das localidades existentes no país, mas possui 13,7 % do conjunto de todos os consórcios. O Paraná é ainda mais significativo, pois seus 399 municípios representam 7 % dos 5570 no Brasil, mas responde também por 13,7 % dos 488 consórcios públicos. Situação similar ocorre em Santa Catarina (5,2 % dos municípios e 8,6 % dos consórcios). O Rio Grande do Sul equipara-se nessa comparação. Há uma sobrerrepresentação do consorciamento destes estados na amostra total.

Gráfico 5 – Distribuição dos consórcios por estados



Fonte: Observatório do Consórcio (CNM).

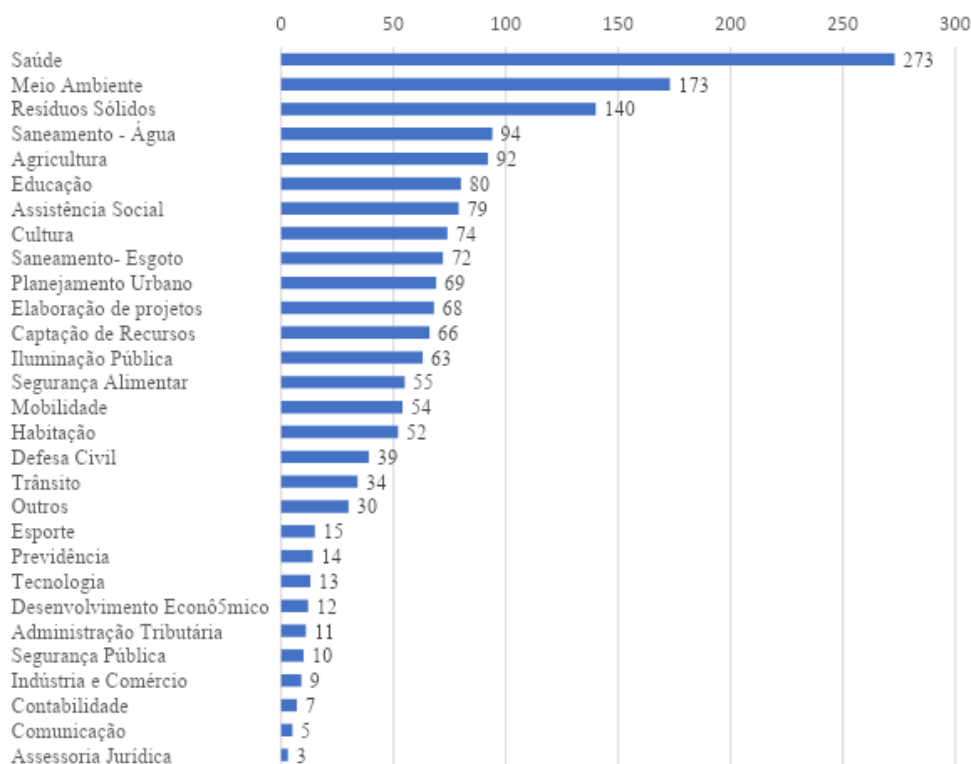
As razões para explicar essas questões escapam do alcance deste trabalho. De todo modo, a seguir esse processo será analisado por meio da divisão dos municípios em *clusters*. Também serão apresentados dados econométricos que buscam identificar esse fenômeno nas políticas de saúde, educação e saneamento. Mas ainda se trata de uma aproximação inicial que busca compreender essa realidade complexa em nível municipal, considerando variáveis de capacidade administrativa, técnica e política.

A distribuição dos consórcios por área mostra uma grande predominância da saúde no total de 1706 opções de políticas públicas que se inserem nos 488 consórcios públicos (gráfico 6). Muitas cidades participam de mais de um consórcio (ver mapa 3) e muitos desses arranjos têm como escopo mais de uma área de atuação ou são multifinalitários. Observa-se um grande vazio de consorciamento na região Norte e em muitos estados nordestinos, sobretudo nos territórios do sertão. A identificação visual mostra que consórcios com até três políticas são os que predominam. Consórcios com seis ou mais políticas públicas não obedecem a uma lógica homogênea de distribuição territorial, embora chame a atenção esses existem em muitas regiões afastadas dos grandes centros urbanos e em regiões formadas por menores municípios.

Saúde é uma área com muitas arenas de cooperação federativa vertical (CIT e CIBs) e os Colegiados Regionais de Saúde congregam os municípios por regiões nos estados. O desenho dessa política pública é propenso a lógicas cooperativas, bem como a Lei Orgânica da Saúde de 1990 já indicava os consórcios para a provisão de serviços. Em 2015, 2800 municípios (50,2 % do total no Brasil) participavam de consórcios de saúde (MUNIC, 2018).

Em 2017, 1918 municípios (34,5 % do total) estavam consorciados (modelo público + administrativos) na área do meio ambiente (MUNIC, 2017). Após 2008, o crescimento dos consórcios em meio ambiente, saneamento - água e resíduos sólidos possivelmente

Gráfico 6 – Consórcios públicos – totais de áreas de atuação no conjunto dos 488 consórcios públicos

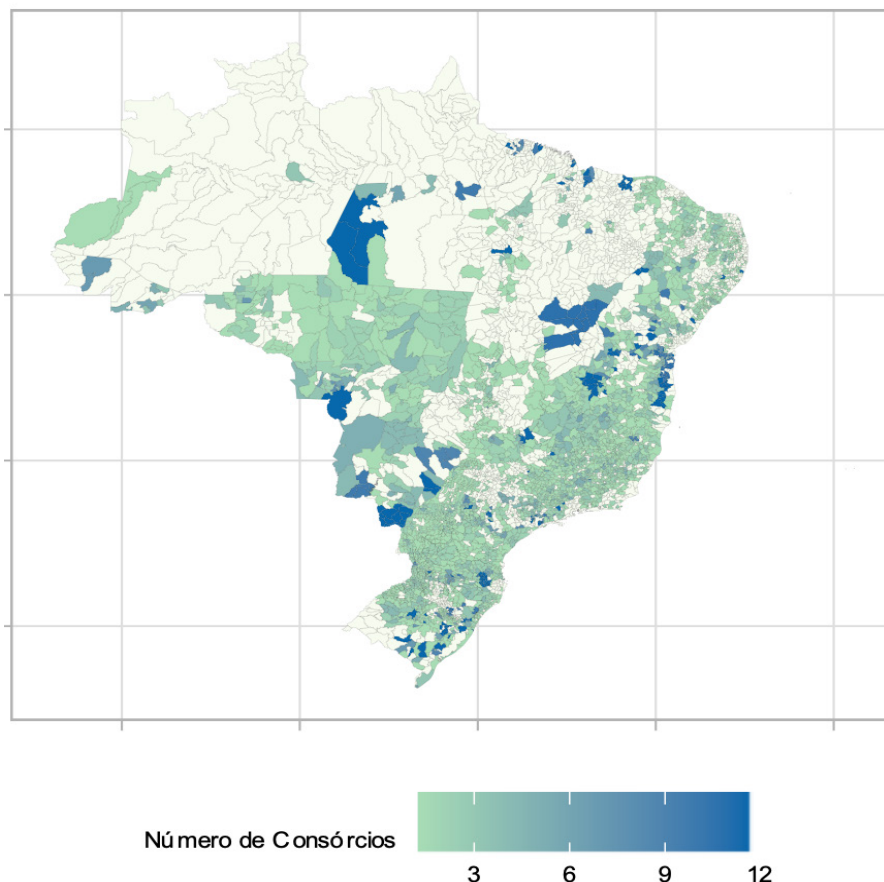


Fonte: Observatório do Consórcio (CNM).

foi influenciada por duas legislações nacionais. Em 2007, a Política Nacional de Saneamento definiu prazos para as cidades elaborarem seus Planos Municipais, tema esse afeto à disponibilidade de capacidade técnica. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010) definiu que as cidades só seriam contempladas com transferências voluntárias se estivessem consorciadas. É provável que essas legislações tenham atuado como indutoras, visto que o crescimento de consórcios nas duas áreas foi bastante expressivo.



Mapa 3 – Distribuição dos consórcios no território por quantidade políticas objeto de consorciamento em cada município



Fonte: elaboração própria com base na MUNIC IBGE.

No setor de agricultura o número de consórcios que a contemplam não é pequeno, ainda que os incentivos federativos sejam menores. Sendo a agricultura uma atividade econômica predominante das pequenas cidades, possivelmente carências de capacidades estatais operam como disparadores do associativismo para compensar deficiências locais. No caso da educação e da assistência social, ambas possuem esquemas federais de apoio aos municípios. De toda forma, a tabela 3 mostra que, de forma predominante, são

os municípios de 10 a 50 mil habitantes os que mais optam pelo consorciamento. Realidade similar ocorre na política de cultura, ainda que os instrumentos de cooperação federativa tenham sido mais débeis (ver capítulo 13 deste livro) e, portanto, menos exigente sobre as capacidades estatais municipais.

Chama atenção o número de consórcios em saneamento/ esgoto, pois essa área é historicamente uma deficiência de política pública, além de onerosa quanto aos investimentos necessários, para o que a atuação de outras esferas de governo é indispensável. O planejamento urbano cresceu muito de 2005 a 2015, o que deve ter sido influenciado pelas políticas do governo federal como o PAC e o MCMV. Se forem somados os consórcios em habitação (52) e mobilidade (54) chega-se a um grupo com 175 como uma grande área de desenvolvimento urbano. Não tendo existido outras políticas federais representativas antes de 2005, aquelas criadas posteriormente devem ter impactado as escolhas locais em favor do associativismo.

O grupo de captação de recursos e elaboração de projetos possivelmente indica uma ação coletiva para responder à falta de capacidades locais. Na segurança alimentar, mesmo com a ausência de informações prévias para comparar sua evolução, é possível que a implantação do programa Fome Zero em 2004 tenha incentivado os consórcios. Ademais, no combate à pobreza, três artigos adicionados às Disposições Transitórias da CF 88 (ECs 31/2000, 42/2003 e 67/2010) definiram regras para Estados e municípios criarem e financiarem seus Fundos próprios. Outro caminho de pesquisa que pode ser explorado para entender as razões desses consórcios são as normas do Programa Nacional de Alimentação Escolar que determina que 30 % das compras municipais devem provir da agricultura familiar. Pode ser também que as localidades passaram a compreender a importância de mitigar a pobreza. Neste capítulo não há como ir além de indicar estas hipóteses para futuras pesquisas.

Os consórcios no setor da iluminação pública são direcionados, dentre outras áreas, para captar recursos de parcerias público privadas para investimento nas cidades. A escala econômica requerida para este tipo de projeto dificulta sua execução em uma única cidade.

O gráfico 7 mostra os consórcios por área de atuação e sua distribuição regional. A saúde é predominante nas regiões Sul e Sudeste, mas nessa última muito à frente. Parecida é a realidade de resíduos sólidos. Na iluminação pública, a região Sudeste apresenta um número muito maior de consórcios. Nas demais, a ascendência do Sudeste não é tão marcada. No meio ambiente, as regiões Sul e Sudeste apresentam números mais similares, situação próxima ao que ocorre em saneamento/água. Em agricultura, assistência social, cultura e educação a situação se inverte, sendo maior na região Sul. Na agricultura, sobretudo pela maior presença de municípios conhecidos como rurais e de economia muito baseada na pequena produção rural, que são mais comuns na região Sul. Somente na agricultura a segunda região é a Nordeste, pois nas demais políticas essa região, bem como Centro-Oeste e Norte, estão sempre muito abaixo do Sul e do Sudeste. Esta é mais uma forma de evidenciar a diversidade regional e seus nexos com as políticas setoriais, o que se relaciona com a realidade das capacidades técnicas e políticas dos municípios.

Essa seção mostrou que o consorciamento intermunicipal é desigualmente distribuído territorialmente e setorialmente. As capacidades municipais para construir estes arranjos são heterogêneas, seja porque as induções federais criam incentivos distintos ou porque os recursos disponíveis localmente não são os mesmos em todas as áreas. A desigualdade regional do país se evidencia muito bem quando os consórcios municipais são tomados como objeto de análise para avaliar capacidades políticas relacionais e recursos administrativos e técnicos.

A Lei dos Consórcios Públicos incentivou a criação desses arranjos, mas também fez crescer essa disparidade regional. Há

setores priorizados para o consorciamento, com destaque para as políticas de bem-estar (saúde, educação, assistência social, cultura e segurança alimentar), sustentabilidade e meio ambiente (resíduos sólidos, saneamento e meio ambiente), desenvolvimento urbano (planejamento, habitação e iluminação pública) e mobilidade (transporte e trânsito). Áreas de gestão são menos representativas, exceto elaboração de projetos e captação de recursos, e em menor escala tecnologia da informação. Da mesma forma, o tema do desenvolvimento local e da indústria e comércio não é significativo.

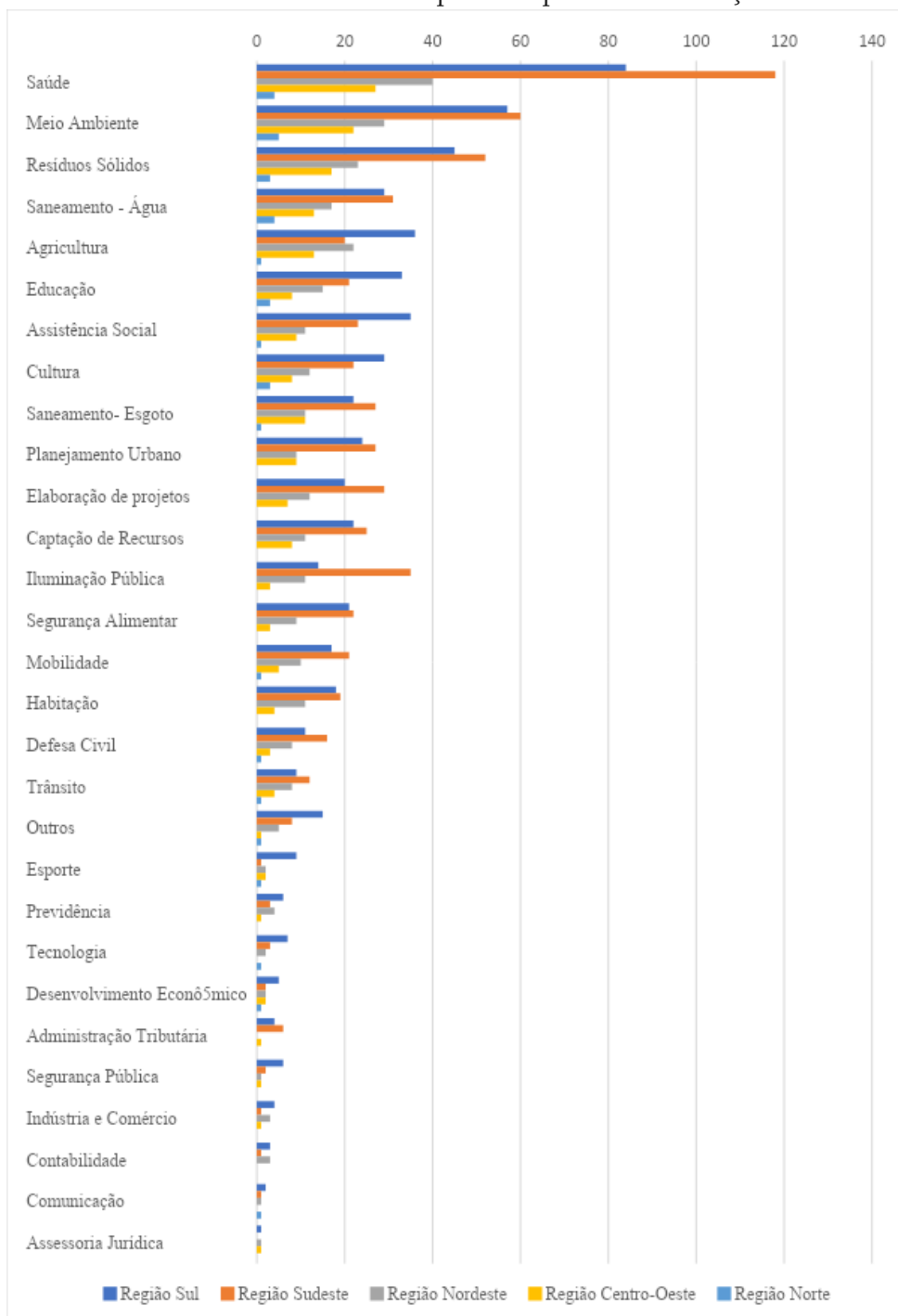
As áreas mais representativas são aquelas nas quais a responsabilidade municipal ficou mais definida no processo de descentralização iniciado após 1988 e com as legislações posteriores que foram direcionando demandas e exigências para as localidades. Não há nada de novo até aqui que não seja constatar que a opção pelo consorciamento não segue a mesma lógica simétrica da descentralização de políticas. O mapa territorial e setorial dos consórcios mostra um panorama mais assimétrico devido a diferentes combinações de indução federativa e ação voluntária dos municípios em favor desses arranjos. O exercício desta capacidade política municipal é uma realidade exercida de forma desigual no território e por área de política pública.

### **3. Aproximando a compreensão do fenômeno: quem e por que se consorciam?**

Nesta seção serão apresentadas e discutidas as características do consorciamento intermunicipal no Brasil a partir de dois enfoques: a) a análise por *cluster* e o agrupamento realizado por similaridade quanto ao comportamento diante da participação em consórcios intermunicipais;<sup>3</sup> b) uma análise econométrica visando compreender se dimensões de capacidade estatal influenciam a ação das localidades em favor do associativismo.

3 Agrupou-se apenas os municípios, pois são poucos os consórcios com o governo federal e estaduais. Nesse caso, a ampla maioria dos municípios localiza-se em apenas um *cluster*, o que não gera variação para a comparação.

Gráfico 7 – Consórcios públicos por área de atuação



Fonte: Observatório do Consórcio (CNM).

### 3.1 O consorciamento intermunicipal e sua caracterização por meio de *clusters*

O *cluster* 1, o mais representativo, agrupa municípios que se assemelham por apresentarem uma baixa incidência de participação em consórcios, excetuada a área da saúde. Em segundo plano, resíduos sólidos e meio ambiente. Há políticas públicas cujo associativismo inexistente, como são os casos de cultura, habitação e meio ambiente. Nas demais áreas são pouco expressivos os consórcios. O mapa 4 mostra essa distribuição no território nacional e observa-se sua enorme abrangência em todo país.

As características do *cluster* 1 estão alinhadas com o mapa 3 que mostra que, de forma predominante, localidades se consorciam em um número reduzido de áreas. Em outras palavras, as capacidades políticas municipais são utilizadas de forma mais setorial, com ascendência para a política de saúde e, secundariamente, para temas ambientais. Estas três áreas direcionam as capacidades estatais da grande maioria dos municípios. Na saúde, as regras federativas, como já discutido, são fatores relevantes, pois a dinâmica de implementação da política se apoia em arranjos de cooperação intergovernamental e há uma trajetória mais longa de aprendizado e confiança no trabalho coletivo. Também há outros aspectos que contam, como é o caso da atuação dos governos estaduais, a exemplo do Ceará (Julião, 2019).

Na área ambiental, a explicação é similar, embora as regras federativas sejam mais recentes, mas com um forte apelo indutor: o recebimento de transferências voluntárias passou a ser viável apenas para os municípios consorciados para o tema dos resíduos sólidos. Em resumo, no *cluster* 1 o caminho explicativo sobre a realidade dos consórcios intermunicipais indica que regras federativas são fortes indutores dessa escolha.

No *cluster* 2, as políticas analisadas possuem cidades que participam de consórcios. Os percentuais não são pequenos: das doze áreas, apenas três possuem menos de 50 % de localidades

Tabela 4 – *Clusters* de municípios por tipo de política pública consorciada

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Faz parte de consórcio: Assistência e desenvolvimento social	2015		0 -Não 1- Sim	0,03	0,60	0,99	0,08
Faz parte de consórcio: Cultura	2015		0 -Não 1- Sim	0,00	0,80	0,98	0,04
Faz parte de consórcio: Desenvolvimento urbano	2015		0 -Não 1- Sim	0,07	0,75	0,98	0,17
Faz parte de consórcio: Educação	2015		0 -Não 1- Sim	0,01	0,87	0,99	0,03
Faz parte de consórcio: Gestão das águas	2015		0 -Não 1- Sim	0,01	0,41	0,90	0,20
Faz parte de consórcio: Habitação	2015		0 -Não 1- Sim	0,00	0,35	1,00	0,02
Faz parte de consórcio: Manejo de resíduos sólidos	2015		0 -Não 1- Sim	0,14	0,53	0,92	0,51
Faz parte de consórcio: Meio ambiente	2015		0 -Não 1- Sim	0,00	0,86	1,00	0,78
Faz parte de consórcio: Saneamento básico	2015		0 -Não 1- Sim	0,02	0,64	0,97	0,42
Faz parte de consórcio: Saúde	2015		0 -Não 1- Sim	0,47	0,85	0,93	0,55
Faz parte de consórcio: Transporte	2015		0 -Não 1- Sim	0,02	0,14	1,00	0,06
Faz parte de consórcio: Turismo	2015		0 -Não 1- Sim	0,03	0,52	0,90	0,14
População 2018	2018		Contínua	37.200	37.385	47.672	33.996
PIB <i>per capita</i>	2016	IBGE	R\$	21.765	19.700	23.498	23.746
Receitas correntes <i>per capita</i>	2018	Finbra/ Siconfi	R\$	3.990	4.001	3.836	4.071
IDH Municipal	2010	PNUD	0-1	0,66	0,66	0,65	0,67
<b>Tamanho do Cluster</b>				<b>4338</b>	<b>118</b>	<b>207</b>	<b>770</b>
<b>Tamanho da Amostra</b>					<b>5433</b>		

Fonte: elaborado pelo autor.

consorciadas (transporte, gestão de águas e habitação). Prepondera a educação, seguido do meio ambiente, como as áreas mais relevantes. Outra característica desse grupo de 118 cidades é sua localização territorial: norte do país, sul do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso do Sul e regiões de Santa Catarina e São Paulo. Não há um padrão explicativo, pois são municípios de regiões muito distintas. Como os percentuais de consorciamento são significativos em muitas áreas, as razões que o explicam, possivelmente, derivam tanto da indução federativa como das capacidades políticas locais.

Nessa linha, observa-se que políticas que possuem regras federais com maior *enforcement*, como saúde, meio ambiente (educação é uma área distinta) e assistência social, têm índices mais altos de associativismo. Setores como desenvolvimento urbano e saneamento básico, como já explicado, passaram a dispor de regras federais mais indutoras pró-associativismo. Por outro lado, gestão de águas e transporte são áreas mais dependentes da vontade política local. Nesse sentido, ainda que seja um *cluster* com uma maior convergência de comportamento em prol do consorciamento, observa-se que há heterogeneidade interna.

O *cluster* 3 é muito homogêneo quanto à participação municipal em consórcios, sendo gestão de águas e turismo os menos representativos com 90 % das localidades. Em habitação, transporte e meio ambiente, todos os municípios participam desses arranjos, o que virtualmente é a mesma situação para assistência social e educação. Curiosamente é o grupo com a população média mais elevada e com a menor receita própria *per capita*. Sua dispersão territorial não permite identificar um perfil nítido de cidade, sendo necessário um aprofundamento da pesquisa com dados destas cidades para buscar compreender esta realidade.

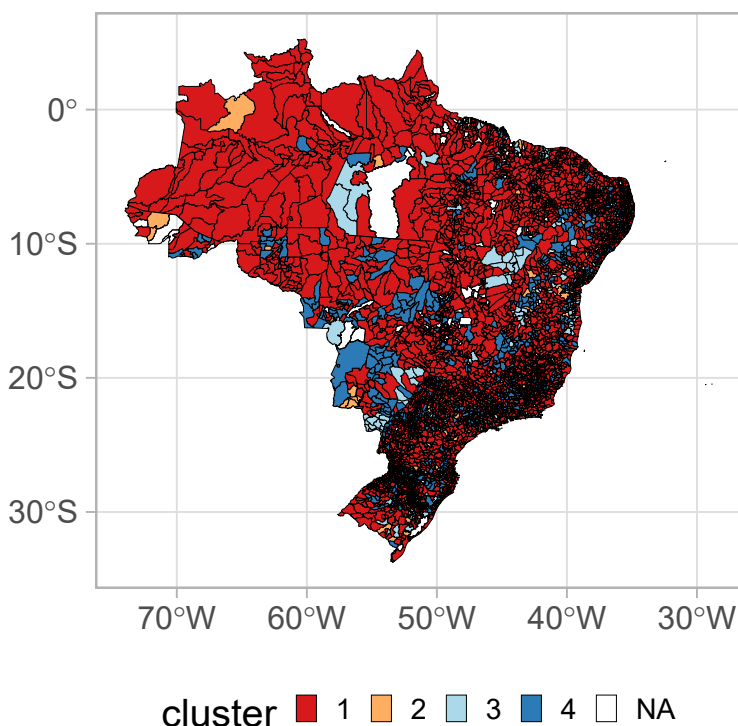
Em fase desta homogeneidade nos números de associativismo, as explicações para essa performance parecem indicar que fatores derivados do desenho de regras federais e fatores oriundos das capacidades políticas locais reforçam-se mutuamente. As 207 cidades que compõem



esse grupo são também aquelas onde há o maior número de políticas consorciadas, de forma que eventualmente o comportamento de algumas seja mais explicado pela indução federal e em outras mais dependente das capacidades locais.

O grupo 4 igualmente não possui um padrão territorial, embora seja mais relevante na região Centro-Oeste. Os percentuais de associativismo são comparativamente menores que o *cluster 2*, mas muito superiores ao *cluster 1*. Este grupo é composto pelos municípios com o maior PIB e receita *per capita* e a menor população média; portanto, aqueles com menor necessidade comparada de gerar economia de escala diante de sua maior autonomia financeira.

Mapa 4 – Distribuição dos *clusters* de municípios consorciados no território nacional



Fonte: elaboração própria com base na MUNIC IBGE

Nas políticas com indução federativa – saúde, meio ambiente e resíduos sólidos – há um associativismo significativo, mas o mesmo não acontece em educação, assistência social e desenvolvimento urbano. Induções federativas parecem não ser similares em seus efeitos. Em áreas mais dependentes da vontade política local, como gestão de águas, turismo e transporte, a performance é muito baixa, de forma que capacidades políticas locais parecem ter menor capacidade explicativa. O comportamento dos municípios deste grupo têm nas regras federativas, ao que parece, parte da explicação de sua conformação como *cluster*, porém não de forma homogênea.

Em suma, a realidade do consorciamento intermunicipal, conforme sua divisão por *clusters*, mostra sua diversidade e diferentes possíveis razões para explicar suas características e como as capacidades políticas locais se inserem nessa análise. Com exceção do *cluster 3*, quando se verifica sua distribuição territorial, nenhum dos grupos ultrapassa, na média, o tamanho de 40 mil habitantes. Essa constatação mostra que há diferentes tipos de municípios inseridos nos *clusters* e que os fatores que explicam a opção pelo consorciamento como um exemplo de capacidade política não são homogêneos entre os municípios. Na próxima seção se analisa este fenômeno com suporte de modelos econométricos para os casos da saúde, saneamento e educação e seus nexos com as capacidades técnicas e políticas municipais.

#### **4. Fatores associados às escolhas dos municípios para constituírem consórcios públicos**

Nessa seção serão analisados três setores que possuem dados acerca de sua gestão municipal de instrumentos de controle social, como são os conselhos de políticas públicas. Como a MUNIC IBGE 2015 não disponibiliza essas informações será utilizada a base de dados de 2011 para as áreas de saúde, educação e saneamento. Analisar três setores permite variação para avaliar se a realidade gerencial e o controle social estimulam os consórcios.

Em termos gerenciais, a educação foi a primeira das três áreas a ser organizada nos municípios, já que a saúde era essencialmente federal até 1988, ao passo que a gestão do saneamento é menor nos municípios. Essa variação de desenhos institucionais e trajetórias prévias auxilia que seja testado se condições gerenciais e mecanismos de controle social são fatores que importam nas opções de associativismo das localidades. Para analisar essas duas questões, o modelo básico da regressão logística é o que segue:

Pr  $(Y-1|B=P)$  (consórcios intermunicipais em saúde, educação e saneamento como variáveis dependentes).

$$\log [P/(1-P)] = \beta_0 + \beta_1 (\text{Tem Plano Municipal}) + \beta_2 (\text{Tem Fundo Municipal}) + \beta_3 (\text{Tem Conselho Municipal}) + \beta_4 (\text{Secretaria exclusiva}) + \beta_5 (\text{No. Servidores Escolaridade Média/Superior}) + \beta_6 (\text{Secretaria exclusiva}) + \beta_7 (\text{Índice de Gini}) + \beta_8 (\text{PIB per capita}) + \beta_9 (\text{Receita Corrente}) + \beta_{10} (\text{Despesa Corrente}) + \epsilon_i$$

O banco de dados para as regressões foi composto como segue na tabela 5.

O modelo básico da regressão logística foi ajustado para encontrar aquele estatisticamente mais adequado a cada política pública analisada. Na política educacional, o melhor modelo é aquele sem as variáveis “*Renda per capita*” e “*Tem Fundo Municipal*”. Na saúde, foi necessário elevar *Renda per capita* ao quadrado para encontrar o modelo estatisticamente válido na aplicação do linktest. No saneamento, o modelo com as dez variáveis é o mais ajustado.

Na educação, a variável “*Plano Municipal de Educação*” é a única com significância estatística (aumenta em 71 % a chance de opção para o consorciamento). O Plano vem acompanhado de prazos e custos, de modo que possivelmente serve de incentivo para a busca de parcerias intermunicipais. Nessa linha, pode-se investigar essa hipótese pela ótica da economia de escopo que induz o associativismo territorial.

Tabela 5 - Variáveis independentes utilizadas na construção do banco de dados

Variáveis	Descrições	Fonte
Tem Plano Municipal	Existência de Plano Municipal para a política	MUNIC IBGE 2011
Tem Fundo Municipal	Existência de Fundo Municipal para a política	MUNIC IBGE 2011
Tem Conselho Municipal	Existência de Conselho Municipal para a política	MUNIC IBGE 2011
Secretaria Exclusiva	Existe órgão para comando exclusivo da política	MUNIC IBGE 2011
No. Servidores Escolarizados	Servidores com escolaridade média e superior	MUNIC IBGE 2011 PNUD 2010 PNUD 2010 PNUD 2010
Renda <i>per capita</i>	Divisão do PIB municipal/População municipal	Finbra STN 2011
Índice de Gini		
Taxa de Servidores Públicos	Indicador para mensurar desigualdade social Razão entre n. servidores + 18 anos e o n. pessoas ocupadas nessa faixa etária multiplicado por 100.	Finbra STN 2011
Despesa Corrente	Voltadas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos, pessoal e equipamentos públicos Engloba receitas tributária, contribuições, transferências correntes e demais fontes de ingresso	
Receita Corrente		

Fonte: elaboração própria.

Os outros dois parâmetros de gestão – “*secretaria exclusiva* e o *Fundo Municipal*” – não são relevantes. Comandar a área amplia a probabilidade de decisões sem a interferência de outras políticas ou, como é o caso, da incidência direta do Prefeito que, em 2014, ainda controlava gestão da política em mais de 35 % das cidades (MUNIC IBGE, 2014). Quanto ao controle social, a literatura reforça a necessidade de os consórcios intermunicipais ampliarem a participação da sociedade, contudo o “*Conselho Municipal*” não possui significância estatística.

Tabela 6 - Regressão logística com variáveis associadas aos consórcios intermunicipais em educação

Variáveis	Coefficiente	Razão de chance	Erro padrão
Receita corrente	- 1.37e-09	1	(0.00)
Índice de Gini	-0.07	0.92	(0.98)
Servidores nível médio e superior	0.00	1.00	(0.00)
<b>Possui Plano Municipal de Educação</b>	<b>0.53</b>	<b>1.71</b>	<b>(0.24)***</b>
Possui Conselho Municipal de Educação	0.31	1.37	(0.28)
Despesas corrente	2.26e-09	1	(0.00)
Comando exclusivo	0.66	1.07	(0.13)
Taxa de servidores públicos municipais	-0.01	0.99	(0.15)

Fonte: elaboração própria. A amostra compõe-se de 5353 observações. O pseudo R2 é de 0.01 e o teste do chi2 da razão de verossimilhança do modelo ajustado é de 21,76.

Nota (1): \*\*\* Significante a 1 %.

Nota (2): a verificação dos modelos aninhados testados um contra o outro para verificar se o chi-quadrado é significativo, o que ocorre indica que o modelo atual não pode ter o número de variáveis independentes reduzido, dado um nível de significância de 5 %. Assim, o teste do modelo 2 com as variáveis Renda *per capita* e Tem Fundo Municipal de Educação, na comparação com o modelo atual, foi rejeitado, pois o chi-quadrado foi de 4,22 e Prob > chi2 = 0,12, o que não permite rejeitar a hipótese nula sobre a inclusão dessas duas variáveis. O modelo 3 com variáveis de interação em teste com o modelo 2 igualmente se mostrou sem significância estatística.

Nota (3): o teste de Wald do modelo 1 vs. modelo 2 não é significativo estatisticamente (Prob > chi2 = 0,11).

Receitas correntes e despesas correntes não importam nas escolhas locais. Como a educação possui recursos garantidos – do orçamento municipal, do Fundeb e para a alimentação e transporte escolar –, talvez a gestão financeira não influencie para gerar economias de escala. No quesito recursos humanos, nenhuma das duas variáveis impactam a opção de consorciamento. Servidores com nível médio e superior, supondo que mais escolaridade qualificaria a escolha por atuar de forma mais integrada na região, não são relevantes.

A taxa de servidores públicos assume que quanto menor for esse contingente maior a probabilidade de compensação com os consórcios. A associação entre as duas variáveis é negativa, mas sem significância estatística. Quanto ao contexto social, esperava-se que quanto maior o Índice de Gini maior seria a probabilidade de consórcios municipais, mas essa associação não se mostrou relevante. Considerando esse indicador, carências sociais municipais não estimulam os municípios para o consorciamento.

Na política de saúde, o “Índice de Gini” possui um sinal negativo e uma razão de chance de 0,02 sobre as escolhas do associativismo, o que indica que ele reduz em 98 % a possibilidade de os municípios buscarem associações. A “Renda per capita” possui significância estatística, mas não aumenta nem diminui a chance de municípios se consorciarem. À medida que essa variável se amplia, o que é captado por sua elevação ao quadrado, seu crescimento reduz marginalmente em 1 % a opção do consórcio.

A realidade financeira é mais importante, pois despesas correntes associam-se com a constituição de consórcios, embora não ampliem ou reduzam suas chances. Receitas correntes não possuem significância estatística nas escolhas locais. O que se identifica é que as decisões municipais são pragmáticas: reduzir custos, o que se alinha com o argumento da economia de escala. As variáveis relacionadas com a gestão não são relevantes.

Tabela 7 - Regressão logística com variáveis associadas aos consórcios intermunicipais em saúde

Variáveis	Coefficiente	Razão de chance	Erro padrão
Receita corrente	7.95e-10	1.00	(0.00)
Índice de Gini	<b>-4.10</b>	<b>0.02</b>	<b>(0.49)***</b>
Servidores nível médio e superior	-0.00	1.00	(0.99)
Possui Plano Municipal de Saúde	0.17	0.05	(0.12)
Possui Conselho Municipal de Saúde	0.12	1.13	(0.67)
Possui Fundo Municipal de Saúde	-0.29	0.75	(0.34)
<b>Despesas corrente</b>	<b>-3.26e-09</b>	<b>1.00</b>	<b>(0.00)***</b>
Comando exclusivo	-0.05	0.95	(0.08)
Taxa de servidores públicos municipais	0.01	1.01	(0.00)
<b>Renda per capita</b>	<b>0.00</b>	<b>1.00</b>	<b>(0.00)***</b>
<b>Renda per capita ao quadrado</b>	<b>-2.14e-6</b>	<b>0.99</b>	<b>(0.00)***</b>

Fonte: elaboração própria. A amostra compõe-se de 5353 observações. O pseudo R2 é de 0.078 e o teste do chi2 da razão de verossimilhança do modelo ajustado é de 569,15.

Nota (1): \*\*\* Significante a 1 %.

Nota (2): a verificação dos modelos aninhados testados um contra o outro para verificar se o chi-quadrado é significativo, o que ocorre indica que o modelo atual não pode ter o número de variáveis independentes reduzido, dado um nível de significância específico, nesse caso de 5 %. Assim, o teste do modelo 3 com a variável Renda *per capita* ao quadrado, na comparação com o modelo atual, foi aceito, pois o chi-quadrado foi de 4,22 e Prob > chi2 = 0,00003, o que permite rejeitar a hipótese nula sobre a inclusão dessas duas variáveis.

Nota (3): o teste de Wald do modelo 3 vs. modelo 2 não é significativo estatisticamente (Prob > chi2 = 0,0000).

Os Conselhos municipais não influenciam as decisões dos municípios sobre consórcios. Conforme os argumentos da literatura sobre a importância destes arranjos aprimorarem seus mecanismos de controle social, não seria contraditório pressupor que esse aspecto fosse considerado pelas localidades nas suas opções em favor do associativismo territorial. Ademais, no SUS, os Conselhos municipais são exigidos legalmente para os municípios receberem o repasse de recursos, mas isso não incentiva formas de controle social em escala regional.

Na política de saneamento, nenhuma das variáveis administrativas possui significância estatística. “*Comando exclusivo*”, “*Plano e Fundo Municipal*” não são variáveis que impactem as decisões municipais. Como essa é uma área marcada pela existência de concessões municipais para as companhias estaduais de saneamento, é possível que as capacidades estatais municipais sejam mais frágeis. De todo modo, o argumento da literatura que o diagnóstico de carências gerenciais locais estimularia as cidades a se consorciarem para qualificar sua administração em nível regional não apresenta resultados estatísticos nesta área.

O único fator com significância estatística é o Conselho Municipal que amplia em 74 % a chance dos consórcios, o que indica ser o controle social uma variável importante. Com a Política Nacional de Saneamento (PNS) (2007) os consórcios passaram a ser reconhecidos para a prestação de serviços. A PNS definiu que deveriam ser implantadas formas de controle social como condição de validade dos contratos para a provisão de serviços. Esta pesquisa não avaliou se as exigências e/ou induções legais vinculam-se à variável Conselho Municipal nas decisões para as localidades se consorciarem, mas é possível que exista algum nexo.

As condições financeiras das gestões municipais não têm significância estatística. A área de saneamento é uma das mais carentes de investimentos públicos no Brasil, ao mesmo tempo que é



Tabela 8 - Regressão logística com variáveis associadas aos consórcios intermunicipais em saneamento

Variáveis	Coefficiente	Razão de chance	Erro padrão
Receita corrente	3.73e-10	1.00	(0.00)
Índice de Gini	-0.89	0.41	(0.84)
Servidores nível médio e superior	0.00	1.00	(0.00)
Possui Plano Municipal de Saneamento	0.19	1.21	(0.15)
<b>Possui Conselho Municipal de Saneamento</b>	<b>0.56</b>	<b>1.74</b>	<b>(0.19)***</b>
Possui Fundo Municipal de Saneamento	0.11	1.11	(0.28)
Despesas corrente	-3.39e-09	1	(0.00)
Comando exclusivo	-0.20	0.82	(0.11)
Receita <i>per capita</i>	0.00	1.00	(0.00)
<b>Taxa de servidores públicos municipais</b>	<b>-0.05</b>	<b>0.95</b>	<b>(0.01)***</b>

Fonte: elaboração própria. A amostra compõe-se de 5353 observações. O pseudo R2 é de 0.017 e o teste do chi2 da razão de verossimilhança do modelo ajustado é de 49,89.

Nota (1): \*\*\* Significante a 1 %.

Nota (2): a verificação dos modelos aninhados testados um contra o outro para verificar se o chi-quadrado é significativo, o que ocorre indica que o modelo atual não pode ter o número de variáveis independentes reduzido, dado um nível de significância específico, nesse caso de 5 %. O teste do modelo 2 com as variáveis Renda *per capita*, Tem Fundo, Comando Exclusivo, Despesa Corrente e Taxa de Servidores Municipais, na comparação com o modelo 1 com as demais cinco variáveis, foi aceito, pois o chi-quadrado foi de 19,2 e Prob > chi2 = 0.000, o que permite rejeitar a hipótese nula. O modelo 2 com variáveis de interação em teste com o modelo 3 igualmente não mostrou significância estatística deste último.

Nota (3): o teste de Wald do modelo 2 vs. modelo 1 não é significativo estatisticamente (Prob > chi2 = 0.001).

um serviço que arrecada com as taxas cobradas da população. Segundo o Atlas do Saneamento (2011), as políticas do setor, sobretudo as voltadas à implantação e ampliação de redes coletoras de esgotos, não tem logrado acompanhar o crescimento urbano da população. A falta de sistemas de esgotamento sanitário atinge quase metade (44,8 %) dos municípios. Este é um conhecido indicador que, em princípio, poderia fortalecer a busca por economia de escala e de escopo mas, a depender da situação das finanças municipais, não parece ser o caso.

A variável servidores com escolaridade média ou superior não possui significância estatística. Mas a taxa de servidores públicos, que é significante a 1 %, mostra que essa variável gera a probabilidade de que se reduza em 5 % a opção pelo consórcio. Diante da fragilidade municipal da administração dessa política seria de se esperar que houvesse uma busca pelo consorciamento para gerar maior economia de escala e de escopo. O mesmo raciocínio vale para o “*Índice de Gini*” e “*Renda per capita*”, pois seria esperado que as localidades buscassem o consorciamento como uma forma de compensar fraquezas locais e carências sociais. Contudo, estas duas variáveis não influem nas escolhas municipais em favor do consorciamento.

A variação das capacidades administrativas, técnicas e relacionais (políticas) nas três áreas analisadas mostra que não há uma só direção explicativa. Em linha com Skcopol (2002), capacidades estatais podem ser mais bem avaliadas por setor de política pública, como foi visto em educação, saúde e saneamento. Na educação importa uma variável de capacidade técnica (Plano Municipal), na saúde nenhuma variável de capacidade tem relevância e no saneamento uma variável de capacidade relacional (Conselho Municipal) é significativa.

Capacidades estatais municipais, ao menos nas áreas analisadas, quanto tomadas em suas dimensões constitutivas, não explicam as escolhas em prol do consorciamento. O que se mostra mais viável em termos analíticos é que variáveis de capacidades assumem pesos explicativos diferenciados por setor de política pública. Contudo, a

pesquisa precisa ser ampliada para outras políticas, visando testar as hipóteses que associam capacidades administrativas/técnicas e políticas/relacionais como fatores que permitam compreender as iniciativas municipais em direção ao associativismo.

## 5. Conclusão

Este capítulo ocupa um espaço no debate sobre capacidades estatais municipais que não diz respeito apenas ao contexto interno dos governos locais. A literatura enfatiza que é preciso avaliar o que se define como “capacidades políticas” ou relacionais. Uma forma de avaliar esse comportamento consiste no interesse, vontade política ou possibilidade de estreitar vínculos de cooperação intergovernamental horizontal e vertical. A discussão realizada neste capítulo voltou-se para as escolhas voluntárias dos municípios para um tipo de associativismo territorial que é o consórcio intermunicipal, sobretudo aqueles reconhecidos legalmente como “públicos”.

A literatura comparada sobre cooperação intermunicipal destaca que existem muitos custos de transação que precisam ser superados, e que os benefícios desse tipo de empreendimento coletivo devem ser importantes para todos os participantes. Voltando ao início do capítulo, o consorciamento intermunicipal é uma realidade no Brasil e os números robustos são uma evidência dessa afirmação. A existência de um expressivo número de cidades participantes de consórcios – para não falar dos demais arranjos que por falta de espaço não foram aqui discutidos – reforça o argumento que as capacidades relacionais são exercidas. Porém, quando essa constatação é confrontada com os números, vê-se que a diversidade territorial, por porte populacional, tipo de localidade avaliada nos *clusters*, quantidade de áreas que uma localidade consorcia e por área de política pública, mostra uma distribuição heterogênea desses arranjos no território nacional. Ainda assim, são os menores municípios das regiões e estados mais desenvolvidos que investem suas capacidades para a formação de consórcios.

Esta situação quanto à existência dos consórcios é mais uma forma de avaliar a desigualdade regional do país e como as capacidades políticas refletem diferentes recursos controlados pelos municípios. A própria Lei dos Consórcios pode ter influenciado de forma não intencional para aumentar a distância entre regiões e cidades. Ao assegurar maior estabilidade jurídica, observa-se que a expansão dos consórcios públicos desde 2005 foi maior em territórios que já eram mais afeitos a esse tipo de associativismo.

A outra forma de analisar esse processo, como discutido na seção 4, é como e se capacidades estatais locais influenciam na probabilidade de os municípios se consorciarem. Considerando os casos da saúde, educação e saneamento foi verificado que: a) capacidades estatais se comportam e influem diferenciadamente por setor de política pública; b) as variáveis que influenciam o comportamento em favor do consorciamento não são as mesmas; c) em nenhum caso todas as dimensões de capacidade administrativa, técnica e relacional importam.

Mas como explicar a adesão significativa dos municípios a esse modelo de associativismo? Os números mostram que essa é uma capacidade política exercida por 73 % dos municípios brasileiros, embora não necessariamente alinhada com os recursos de gestão local e os mecanismos de controle social tomados como *proxy* de capacidade relacional. Mas se capacidades administrativas (número e escolaridade de servidores e existência de Fundo Municipal), técnicas (Plano Municipal) e de políticas (Conselhos Municipais) podem ter limites explicativos, o que pode ajudar a compreender os números?

As razões que incentivam a busca do consorciamento intermunicipal podem derivar do contexto local (realidade financeira e socioeconômica) e do contexto federativo. A descentralização de políticas (capítulo 2 deste livro) gera umnexo explicativo com a atuação consorciada, sobretudo para a grande maioria dos pequenos municípios. Para esse grupo, a falta de escala na execução de políticas públicas e no provimento de serviços públicos levou muitos

municípios a associarem-se visando reduzir os custos operacionais em atividades pelas quais se tornaram responsáveis após 1988 (Linhares; Messenberg; Ferreira, 2017).

Pode também ser um efeito da difusão do modelo que reduz o custo de aprendizado institucional. Outros fatores relevantes podem ser a atuação de empreendedores de políticas territoriais e a existência de situações como “tragédias dos comuns” que mobilizem atores políticos, como pode ser o caso na área ambiental e nas questões urbano-metropolitanas. O consorciamento pode ser influenciado pela governança federativa das políticas públicas que são mais alinhadas a arranjos cooperativos, como ocorre na saúde. A motivação pode advir do apoio e indução do governo estadual ou federal visando incentivar o desenvolvimento regional.

A atuação de instituições intergovernamentais de *advocacy* como a Federação dos Municípios Catarinenses. A produção da consciência territorial por parte de atores sociais e políticos pode gerar pressões, como principalmente ocorre no tema metropolitano. Legados prévios institucionais ou socioculturais podem favorecer a criação de formas de consorciamento. Pactos políticos entre governadores e prefeitos também podem ser outra linha explicativa (Abrucio; Sano, 2013).

À guisa de conclusão, o tema das capacidades estatais como indutor do consorciamento intermunicipal não pode ser abordado sem considerar *inputs* próprios dos governos locais (perfil dos municípios, região e demandas territoriais de cada política específica). O consorciamento intermunicipal não pode ser analisado sem considerar incentivos de esferas superiores de governo, como é o caso das regras e da legislação federal nas políticas de saúde e resíduos sólidos.

De um lado, as perspectivas do associativismo intermunicipal são promissoras, e a pandemia da Covid-19 tem mostrado que localidades consorciadas têm logrado implementar boas ações (Grin, 2020; Grin *et al*, 2021). Nada indica que esse comportamento seja arrefecido, sobretudo diante da crise fiscal e demandas de serviços

públicos que será ampliada nas cidades. Por outro lado, se a Lei dos Consórcios Públicos foi um incentivo importante, bem como o foram regras específicas de políticas públicas, a exemplo da área dos resíduos sólidos, seria importante que o governo federal criasse mais mecanismos de indução nessa linha. Da mesma forma, é preciso incrementar o papel dos governos estaduais nesse processo. Os consórcios intermunicipais estão consolidados como caminho de cooperação intergovernamental no federalismo brasileiro. Contudo, a análise das capacidades estatais municipais mostra que ainda é preciso dar vários passos adiante.

## Referências

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. In: GARCIA, L. O.; OLIVEIRA, N. P. O.; ANTERO, S. A. (ed.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF: Editora IABS, 2013.

ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, v. VIII, n.2, p. 1-26, 2005.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In: KLINK, J. (ed.), *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2011.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AGRANOFF, R. Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?. *Publius – The Journal of Federalism*, v. 31, n.2, p. 31-56, 2001.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 11, p. 141-166, 1996.

BNDES. *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste*. Nota Técnica 07. Síntese dos resultados, conclusões e recomendações. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisaedados/estudos/bndes-fep/pesquisa\\_](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/pesquisaedados/estudos/bndes-fep/pesquisa_)

científica/analise-do-mapeamento-e-das-politicas-para-apls-n.  
Acesso em: 25 Nov. 2020.

BRASIL. *Programa Territórios da Cidadania. Balanço 2008-2014*. MDA: Brasília, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Lex: legislação federal, Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012.

CALDAS, E. L.; CHERUBINE, M. B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. *In: TREVAS, V.; CHERUBINE, M. (eds.). Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 55-70, 2013.

Coutinho, F. M. A. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. *In: 300 ENCONTRO da Anpad, Salvador. Anais...Salvador: Anpad, 2006. p. 1-16.*

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, v.5, n.3, p.5-37, 2004.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. *In: HOFMEISTER, W.; BRASILIENSE, J. M. C. (ed.)*. Fundação Konrad Adenauer: São Paulo, 2001.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos de Desenvolvimento*, v. 6, n. 9, p. 291-319, 2011.

ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Toscallosa: University of Alabama Presss, 1987.



GRIN, E. J.; BERGUES, M.; ABRUCIO, F. L. El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil. MIRANDA, A. P. A.; RUIZ, J. M.; GRIN, E. J.; ESPINOSA, R. M. E. (ed.). *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*, Ciudad de México: Editorial Fontamara, p. 37-54, 2017.

GRIN, E. J. *et al* Together it is possible to go further- Brazilian health inter-municipal consortium as a collaborative and innovative governance to fight Covid-19. IRSPM Conference 2021 [on line]. *Presentations...* Disponível em: <https://event.irspm2021.exordo.com/presentation/137/together-it-is-possible-to-go-further-brazilian-health-inter-municipal-consortium-as-collaborative-and-innovative-governance-to-fight-Covid-19>. Acesso em: 23 Abr. 2021.

GRIN, E. J. Capacidades estatales en salud: ¿cómo les está yendo a los municipios brasileños en el combate al Covid-19? In: XXV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2020. *Documentos*. Lisboa: Portugal, 2020.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; TEIXEIRA, M. A. C. *A gestão municipal no Brasil não será mais a mesma: oportunidades e desafios gerados pelo Covid-19*. Disponível em: [http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/B0C6300A-9F48-2C5E-8033220A6F00C73009042020072640.pdf&i=3161](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/B0C6300A-9F48-2C5E-8033220A6F00C73009042020072640.pdf&i=3161). Acesso em: 10 Jan. 2021.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 1- 27, 2017.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. *Um panorama sobre a cooperação intermunicipal no Brasil: avanços e desafios para gerar cidades*

*mais sustentáveis*. In: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, 2016. *Documentos...*Santiago: CLAD, 2016. p. 1-27.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Sobre sendas e senhas em torno do conceito de desenvolvimento local. In: CLAD (Ed.). *Aportes a la Reforma del Estado y la Administración Pública Iberoamericana*. Caracas: CLAD, p. 111-128, 2015.

HUFY, M.; BÁSCOLO, E.; BAZZANI, R. Gobernanza en salud: un aporte conceptual analítico para la investigación. *Cadernos de Saúde Pública*, 22 Sup: p. 535-545, 2006.

IMMERGUT, E. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTREH, F. (ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 57-89, 1992.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas do Saneamento 2011*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=253096>. Acesso em: 30 Nov. 2020.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. In: IPEA (Ed.). *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, p. 551-563, 2010.

JULIÃO, K. S. Cooperação intergovernamental em saúde: os Consórcios Públicos de Saúde no Ceará como estratégia de coordenação estadual. In: CARNEIRO, J. M. ; BRITTO, E. S. (ed.). *Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais*. São Paulo: Oficina Municipal, p. 141-158, 2019.

LACZYSNKI, P.; ABRUCIO, F. L. Desigualdade e Cooperação Federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In: TREVAS, V.;

CHERUBINE, M. (eds.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 71-80, 2013.

LINHARES; P. T. F. S.; MESSEMBERG; R. P.; FERREIRA, A. PL. L. (2017). Transformações da federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil no início do século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 12, p. 60-67.

LOSADA, P. R. Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2010. *Anais...* Brasília: CONSAD, 2010. p. 1-15.

MACHADO, J. Â.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n.3, p. 695-720, 2014.

MELO, M. A. M. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 11 – 20, 1996.

NASCIMENTO, A. B. F. M.; SANO, H. *Abordagens teóricas e metodológicas dos Consórcios Públicos no Brasil: uma revisão sistemática entre 2012 e 2017*. In: VI Encontro Brasileiro de Administração Pública, VI, EBAP: Salvador, p. 1-13, 2019.

PRATES, Â. M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2010. *Anais...* CONSAD: Brasília, 2010. p. 1-23.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B. Evans; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-43, 2002.

VAZ, J. C. Consórcios intermunicipais. *Revista DICAS: Idéias para a Ação*, n. 97, pp.13-25, 1997.

VIGNANDI, R. S.; NETO, A. R.; ABRITA, M. B. *A política dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e seus condicionantes socioeconômicos em regiões periféricas como o Brasil*. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/26804>. Acesso em: 03 Dez. 2020.

### **Sítios consultados**

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 Jul. 2019.

Observatório dos Consórcios. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 01 Dez. 2020.

Bloco IV

# CAPACIDADES ESTATAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo 9

## **Capacidades estatais municipais em saúde**

*Vanessa Elias de Oliveira, Vera Schattan P. Coelho*

Capítulo 10

## **Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios**

*Fernando Luiz Abrucio, Catarina Ianni Segatto*

Capítulo 11

## **Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios**

*Renata Bichir, Sergio Simoni Jr.*

Capítulo 12

## **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros e intervenções habitacionais: caracterização dos municípios e desafios analíticos**

*Fernanda Lima-Silva, Maria Rita Loureiro*

Capítulo 13

## **A construção de capacidades municipais no campo cultural: repensando a lógica do Sistema Nacional de Cultura**

*Flávio Santos Fontanelli*

CAPÍTULO

# 9

## CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS EM SAÚDE

**VANESSA ELIAS DE OLIVEIRA**

Professora de Ciência Política do Bacharelado e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC

**VERA SCHATTAN P. COELHO**

Pesquisadora do Cebrap, pesquisadora associada do CEM e professora da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC

O tema das capacidades estatais agregou às análises de políticas públicas um importante elemento para sua compreensão, superando as limitações impostas por análises meramente normativas, que descrevem as normas legais que delimitam regras das políticas públicas, assim como as análises de implementação, voltadas à compreensão das práticas da burocracia implementadora. Analisar o desenvolvimento das políticas por meio das capacidades estatais significa juntar essas duas pontas, ou seja, compreender como as regras institucionais se materializam por meio de ações de implementação, que dependem, por sua vez, de um conjunto de instituições e atores que conformam o que denominamos por “capacidades estatais”.

Neste livro são abordadas duas grandes dimensões destas capacidades: a) técnico-administrativa: referida à eficiência organizacional para executar funções essenciais como provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas; e b) político-institucional: referida aos instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais e recursos para desenvolver canais de mediação de conflitos e interação com a sociedade e em nível intergovernamental.

No caso dos sistemas de saúde espera-se que estas capacidades produzam maior equidade no acesso à saúde, melhores indicadores de saúde e oferta adequada e eficiente de serviços de saúde (WHO, 2007).

Neste capítulo, analisamos as *capacidades estatais municipais em saúde*, buscando compreender como os municípios se distribuem em termos de tais capacidades e o que isso significa, na prática, para os resultados obtidos pelas políticas municipais de saúde. Portanto, nosso objeto de estudo são as capacidades locais e seus efeitos para a política de atenção básica em saúde, aquela que está sob responsabilidade de todos os 5.570 governos municipais. Argumentamos que os municípios brasileiros desenvolveram significativamente suas capacidades técnico-administrativas ao longo dos mais de 30 anos de institucionalização e

desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, ainda faltam incentivos e suportes federal e estaduais para o desenvolvimento das capacidades político-institucionais ao nível local. Estas capacidades são essenciais para o avanço da regionalização e a constituição de redes regionais de serviços de saúde, integradas num sistema de governança que promova a cooperação entre estados e municípios, prestadores públicos, conveniados e contratados, de maneira mais resolutiva.

Para tratar desse objeto, apresenta-se a política de saúde a partir da Constituição de 1988 e o papel dos entes federativos nela, descrevendo-se em maior detalhe o conjunto de atribuições sob responsabilidade municipal. Em seguida, partindo da literatura sobre sistemas e governança em saúde, é feita uma breve descrição das capacidades técnico-administrativa e político-institucional necessárias para garantir o cumprimento dessas atribuições. A partir daí, analisamos como os municípios brasileiros se comportam em relação a tais capacidades, por meio de *clusters* de municípios formados com base num conjunto de variáveis que serão apresentadas e, também, de outras informações levantadas durante a revisão bibliográfica. Buscamos então identificar esforços que foram empreendidos no sentido de implementá-las quando estavam ausentes, indicar onde residem hoje os principais *déficits* destas capacidades e que ações podem vir a contribuir para promovê-las. Concluimos ressaltando os avanços em termos de desenvolvimento das capacidades técnico-administrativas, com impacto nos resultados alcançados pelos serviços locais de saúde, mas com ausências e falhas em termos de capacidades político-institucionais, que devem ser aprimoradas com o objetivo de avançarmos na regionalização da saúde.



## 1. A política pública no desenho federativo e os papéis atribuídos aos municípios

O Brasil dispõe de um sistema público de saúde, que atende cerca de 70 % dos seus 210 milhões de habitantes, e um sistema privado bastante heterogêneo, que atende os outros 30 %. Nas regiões mais pobres e rurais do país a proporção daqueles que são atendidos pelo sistema público chega a 94 %. Em 2018, o gasto em saúde correspondia a 8 % do PIB, sendo 55 % daquele total referente a gastos do setor privado e 45 % a gastos do setor público (Opas, 2019).<sup>1</sup>

O sistema público foi criado nos anos 1930, mas de maneira muito tímida. Em 1986, a oitava Conferência Nacional de Saúde teve como tema central “Saúde e Constituinte” e contou com a participação de vários setores importantes envolvidos com a temática da saúde. O assunto da descentralização marcou o discurso de autoridades do governo e de representantes do movimento sanitário, associando-o à ideia de democratização do Estado (Gerschman; D’ávila Viana, 2005). Uma política de aproximação social com as comunidades locais democratizaria as ações do governo ao nível municipal, assim como geraria uma desconcentração de funções, facilitando o desenvolvimento de um amplo sistema público de saúde.

A Constituição de 1988 significou, para a política de saúde, um pacto político entre os atores da reforma sanitária, embasados nos princípios da universalidade, integralidade e na ideia de descentralização do sistema. A nova Constituição declarou ser a saúde um direito de todo cidadão e instituiu as bases do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS tem como compromisso promover a saúde do cidadão e garantir atenção integral, de forma totalmente gratuita, oferecendo serviços, exames e acesso a medicamentos.

1 Os gastos públicos são divididos entre os governos federal, responsável por quase 50 % dos recursos financeiros, estados que devem investir pelo menos 12 % de suas receitas e municípios que devem comprometer pelo menos 15 % de suas receitas. Aproximadamente 20 % do gasto é destinado à Atenção Primária à Saúde (APS), 50 % aos gastos a serviços de média e alta complexidade e 5 % a gastos com medicamentos. As três esferas de governo (federal, estadual e municipal) co-financiam o SUS a partir de arrecadação tributária e contribuições sociais.

Garante-se também a participação dos cidadãos na definição da política de saúde através de um conjunto de espaços participativos - os conselhos e as conferências municipais, estaduais e nacional. Neste processo o setor privado foi integrado ao Sistema Único de Saúde (SUS) ao ser reconhecido como complementar e lhe ser facultado prestar serviços ao setor público.

Quanto à descentralização, eixo central na formulação e implementação da política de saúde, a Constituição definiu a complementaridade entre os papéis da *União*, responsável pela definição das diretrizes da política de saúde, dos *estados*, responsáveis pelo planejamento, oferta de serviços mais complexos e sua integração regional, e dos *municípios*, responsáveis pela implementação da Atenção Primária à Saúde e no caso de municípios maiores também pela oferta de serviços mais complexos.

Para Ouverney e Fleury (2017), ao longo da década de 1990 a União exorbitou suas competências ao atuar com expressiva capacidade regulatória e financeira, tendo introduzido uma polarização nas relações federativas. Esta forma de atuação acentuou as relações entre União e municípios e fragilizou o papel dos Estados, que viram reduzidas as atribuições lhes foram reservadas inicialmente, tanto no âmbito da provisão direta de serviços, quanto do planejamento e da coordenação regional. Segundo os autores, esta configuração é muito diferente daquelas que estavam inicialmente em disputa e só se impôs, ao longo dos anos 1990, a partir de um intenso processo de negociação política entre os entes federados.

Ao recuperar esse processo, Ouverney e Fleury (2017) chamam a atenção para os marcos regulatórios que garantiram essa “polarização federativa”. No início da década de 1990, os estados viviam dificuldades fiscais e boa parte dos governadores se opunham ao governo Collor, o que teria contribuído tanto para conter a ampliação do papel dos estados na gestão das políticas públicas, quanto para aproximar os governos federal e municipais. Nesta linha, a Norma Operacional No.1 de 1991 (NOB 91) estabeleceu uma dinâmica de relacionamento direto entre a esfera federal e os municípios, por meio da qual as transferências financeiras federais

eram feitas sob a forma de pagamento por produção ao prestador de serviços. Apesar desta possibilidade, visando ampliar e atrair a participação municipal na política de saúde, em 1993 apenas 21,6 % dos municípios (precisamente 1074) haviam aderido à municipalização.

Após o *impeachment* de Collor, em 1992, e diante de uma nova conjuntura política, foi criado o Grupo Especial de Descentralização (GED) e implementadas as Comissões Intergestores Tripartite (CIT) e as Bipartites (CIBS), responsáveis por deliberar sobre o planejamento e a mediação de conflitos regionais. E, também muito importante, extinguiu-se o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps)<sup>2</sup> e promulgou-se a NOB 1993, que estabelecia novos termos para o processo de descentralização. Com isso, ampliaram-se as responsabilidades de estados e municípios relativas ao SUS, tendo sido definidas, para estes últimos, três modalidades de adesão: incipiente, parcial e semiplena, as quais estavam associadas às capacidades estatais e ao tamanho da rede de serviços.

Naquele momento também foi criado o Fundo Nacional de Saúde, que garantia um certo volume de transferências diretas “fundo a fundo” do governo federal para os governos estaduais e municipais. Outra parte das transferências seguia, no entanto, sob o modelo de pagamento por serviços prestados, tendo sido mantida a fragmentação entre transferências ambulatoriais, hospitalares e investimentos. Com estas mudanças, os entes subnacionais passaram a exercer funções de planejamento, gestão e avaliação. Em 1995, 56,3 % dos municípios (2.799 do total) já haviam se habilitado ao processo de descentralização e existia “uma quantidade expressiva de municípios assumido a gestão de seus sistemas de saúde e passado a receber recursos ‘fundo a fundo’” (Ouverney; Fleury, 2017, p. 1096).

2 O Inamps foi criado ainda durante o regime militar para centralizar a prestação de serviços de saúde aos trabalhadores segurados à previdência social.

Em 1996, a NOB 96 introduziu novas mudanças no arcabouço institucional que definia as relações intergovernamentais. A adesão dos municípios passou a ser regulada por duas modalidades: a Gestão Plena da Atenção Básica (GPAB) e Gestão Plena do Sistema Municipal (GPSM). A Programação Pactuada e Integrada (PPI) foi instituída para facilitar a negociação entre municípios, mediada pelo governo estadual, das transferências financeiras referentes a procedimentos mais complexos.<sup>3</sup> Em 1999, 97 % dos municípios já estavam habilitados no processo de descentralização nos termos definidos pela NOB 96, sendo 90,7 % em Gestão Plena da Atenção Básica e 9,3 % em Gestão Plena do Sistema de Saúde.

Ao longo deste processo de regulamentação da descentralização cabe destacar, ainda, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup> no ano 2000, que veio a representar nos anos seguintes um constrangimento à contratação direta de profissionais de saúde. Também importante, a Emenda Constitucional 29/2000, que definiu a vinculação de 15 % das receitas federais, 12 % das receitas estaduais e 15 % das receitas municipais para a saúde. Importante indicar, ainda, o fortalecimento da Atenção Primária, a definição de transferências *per capita* diferenciadas regionalmente (PAB fixo e variável) e a vinculação de transferências à adoção de programas específicos de saúde definidos pelo Ministério

3 A PPI é um instrumento onde são definidos os serviços e os recursos para a população própria de cada município e para a população referenciada, devendo explicitar os compromissos assumidos pelos e entre os municípios, tanto no Plano Estadual, quanto nos Planos Municipais de Saúde. A PPI também define a transferência dos recursos acordados do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde. Enfim, trata-se de um instrumento de planejamento dos serviços regionais, onde os municípios estabelecem um pacto para transferirem recursos, de modo que um município “paga” ao outro pela prestação de uma certa quantidade de serviços. Esses planos e programações deveriam ser acordados nas Comissões Intergestores Bi e Tripartite.

4 Esta lei, promulgada em maio de 2000, regulamenta a parte referente à Tributação e Orçamento da Constituição Federal, tendo estabelecido as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. No caso dos municípios, definiu-se que os gastos com pessoal, ativo e inativo, não podem ultrapassar 60 % da sua receita corrente líquida.

da Saúde, como, por exemplo, o Programa de Estratégia de Saúde da Família e a criação de novas sistemáticas de controle e avaliação.

Vê-se, assim, como em um período de pouco mais de dez anos, transcorridos entre a promulgação da Constituição até 2000, desenrolou-se um processo de descentralização em que foram especificadas as obrigações dos municípios enquanto gestores e prestadores de serviços, definidos boa parte dos programas de saúde prioritários que deveriam oferecer e estipuladas as regras que garantiriam o seu financiamento.

Nos anos seguintes, com o avanço da descentralização, tornou-se evidente que, para uma expressiva proporção de municípios, a oferta de atenção integral à saúde, um princípio fundante do SUS, só seria possível a partir de arranjos regionais. Os consórcios intermunicipais de saúde, um instrumento útil para a regionalização do sistema (Lui *et al.*, 2019), foram estimulados pela Lei federal nº 11.107, de 2005, regulamentada em 2007. Em 2011, 2.288 municípios participavam de algum consórcio de saúde, sendo que 1.743 destes municípios possuíam até 20 mil habitantes (Gerigk; Pessali, 2014). Todavia, além de serem um instrumento mais utilizado por municípios de pequeno porte, há grandes desigualdades regionais, pois:

A descentralização promovida na área de saúde na década de 1990 levou os entes municipais, em especial os de menor porte, a aglutinarem esforços para enfrentar uma dificuldade comum. Esse movimento se apresenta mais forte nas regiões Sudeste e Sul do que nas Nordeste e Norte. Dos 1.794 municípios do Nordeste, apenas 312 (17 %) participam de algum CIS, dos quais 197 (11 % do total) têm até 20 mil habitantes. Já na região Norte, menos de 6 % de seus 449 municípios participam de um CIS (Gerigk; Pessali, 2014, p.1530).

O que torna o uso dos consórcios um mecanismo bastante instável é o fato de dependerem do interesse e da articulação política de governos locais, que variam muito ao longo do tempo. Assim, são insuficientes para resolver o desafio da cooperação regional em saúde.

Para avançar na direção da regionalização e impulsionar a produção de relações mais articuladas e cooperativas entre os entes

federados foram então propostos, pelo Ministério da Saúde, a criação de 438 Regiões de Saúde, o Plano Diretor de Regionalização (PDR) e o Plano Diretor de Investimentos (PDI).

Apesar da criação desses mecanismos de fomento à coordenação regional, os avanços foram tímidos e em 2011, com o Decreto 7.508, instituiu-se a Comissão Intergestores Regional (CIR), que passou a ser responsável pela governança regional e pelo Contrato Organizativo de Ação Pública (COAP). Com esse contrato esperava-se delimitar com clareza as responsabilidades de cada ente da federação na integração de ações e serviços de saúde, além de definir indicadores, metas de saúde, critérios de avaliação de desempenho e formas de controle e fiscalização que balizassem o repasse de recursos entre esses entes. Naquele momento também definiram-se as Redes de Atenção à Saúde (RAS) que estabelecem diretrizes para a organização dos serviços de saúde e sua integração, bem como as redes temáticas.<sup>5</sup> Essas redes deveriam ser planejadas e implementadas a partir das características da população, do território e da rede de serviços existentes (serviços e sistemas de apoio e logístico) (Viana; Ozzi, 2019). A adesão ao COAP por parte dos municípios foi, no entanto, irrisória (Ouverney *et al.*, 2017).<sup>6</sup>

Este arcabouço legal e institucional, instituído ao longo de mais de 30 anos, definiu um sistema universal de saúde, regulamentou papéis e buscou facilitar a coordenação entre governos – municipais, estaduais e federal – usuários e prestadores. A implementação orquestrada dessas diretrizes demanda, no entanto, um conjunto de capacidades técnicas e políticas discutidas na próxima seção.

---

5 Ministério da Saúde. Portaria n. 4.279, de 30 de dezembro de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília (DF), Seção 1, p. 89, 2010, 31 dez.

6 RAS: Atenção Primária em Saúde APS, Urgência e Emergência RUE, atenção Psicossocial, ambulatorial especializada e hospitalar e Vigilância Sanitária; Redes Temáticas de Atenção à Saúde: Cegonha, Atenção Psicossocial, Rede de Urgência e Emergência, Atenção às Doenças e Condições Crônicas, Cuidado com a Pessoa com Deficiências.

## 2. Capacidades estatais para assumir os papéis atribuídos aos municípios no processo de descentralização e regionalização da política de saúde

Na seção anterior acompanhamos o processo de construção institucional da descentralização, indicando as atribuições dos diferentes entes federados. Nesta seção apresentamos a estrutura de prestação de serviços do SUS e um breve panorama das capacidades técnico-administrativas necessárias para se implementar as atribuições reservadas aos municípios como prestadores de serviços e corresponsáveis por garantir atenção integral à saúde a seus munícipes, mesmo quando prestada por outros entes federados. Finalmente, recuperamos alguns mecanismos político-institucionais, já apresentados na seção anterior, implementados para promover a negociação e a cooperação entre entes federados e prestadores que fazem parte desta estrutura.

### 2.1 Estrutura

O SUS está estruturado em três níveis de atenção à saúde. A Atenção Primária em Saúde (APS) é considerada a porta de entrada para o SUS, onde são marcadas consultas, exames e procedimentos básicos, sendo o município responsável por sua execução. A APS conta com uma rede de especialidades de baixa complexidade como: clínica geral, pediatria, obstetrícia e ginecologia e deve ser capaz de resolver 80 % das necessidades e problemas de Saúde (Ministério da Saúde, 2006). Na média complexidade estão os hospitais, os centros de diagnóstico e outras unidades de atendimento especializado, sendo este nível de responsabilidade da esfera estadual e, em casos de capacidade técnica e financeira, de responsabilidade do município. Por fim, na alta complexidade estão os hospitais de grande porte que, tal como o nível anterior, são de responsabilidade da esfera estadual e, em casos de capacidade técnica e financeira, de responsabilidade do município.

Em termos de fluxos dentro do SUS, cabe à APS referenciar os usuários para os demais níveis de atendimento. Desde os anos 1990, a expansão da APS esteve ancorada na Estratégia da Saúde da Família (ESF), operacionalizada por equipes multiprofissionais sediadas em Unidades Básicas de Saúde (UBS). Estas equipes são formadas por médicos, enfermeiros, agentes comunitários, dentistas e outros profissionais da saúde que atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação e reabilitação de doenças e agravos frequentes. A ESF não apenas acolhe os usuários que a procuram na UBS como, também, vai buscá-los ativamente na comunidade onde vivem.

Quando serviços de maior complexidade não estão disponíveis no município, cabe à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) referenciar seus munícipes para outros municípios, em princípio da mesma Região de Saúde, onde possam receber atendimento. Espera-se que estas regiões consigam responder a cerca de 90 % dos problemas de saúde dos seus moradores. Em função disso, a regionalização é peça-chave do Sistema Único de Saúde.

A seguir, acompanhando abordagens que avançaram, sobretudo a partir dos anos 1990, com o movimento pró sistemas universais de saúde, mapeamos as condições reconhecidas no debate internacional como necessárias para promover a efetividade dos sistemas de saúde, colocando-as em diálogo com a estrutura do SUS (WHO, 2007). O objetivo desse exercício é identificar, a partir de uma perspectiva normativa, que capacidades importam para o desempenho adequado do SUS e em que medida estão presentes nos municípios.

## 2.2 Capacidades Técnico-administrativas

São vários os componentes reconhecidos pela Organização Mundial de Saúde como estruturantes dos sistemas de saúde. Um primeiro fator considerado é a disponibilidade de unidades e serviços de saúde, que podem ser quantificados em termos, por exemplo, de Unidades Básicas de Saúde, de leitos, de consultas básicas, exames ou internações, por habitante. Um segundo fator é disponibilidade de recursos humanos, levando-se em conta o número de profissionais



de saúde por um certo número de habitantes, e sua distribuição por especialidade, região, local de trabalho e sexo, além do número anual de graduados em profissões afins à saúde por 100.000 habitantes. Um terceiro fator são os sistemas de informação, cabendo considerar a disponibilidade de computadores, acesso à internet e sistema eletrônico para registro de pacientes. Um quarto fator é o acesso a medicamentos. O quinto fator enfoca o financiamento do sistema. Finalmente, cabe comentar a crescente atenção dada à necessidade de aferir resultados alcançados a partir da presença desses fatores. Esta aferição pode ser feita através do acompanhamento de indicadores de saúde (nível e equidade), de satisfação dos usuários, de eficiência ou de proteção a riscos sociais e financeiros.

A literatura aponta para a importância de considerar ao lado das condições técnico-administrativas, associadas à prestação de serviços, às capacidades de liderança, aos arranjos de governança, os quais estão mais estritamente associados às capacidades político-institucionais comentadas a seguir.

### **2.3 Capacidades político-institucionais**

Como vimos na seção anterior, ao longo do processo de descentralização foram criadas uma série de instâncias voltadas para a promoção de coordenação entre governantes, prestadores e usuários, bem como entre os entes federativos. Nesta linha, no plano municipal foram criados os conselhos municipais de saúde e no sentido de ampliar a coordenação entre municípios, o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS). No plano regional foram propostos o Plano Diretor de Regionalização (PDR), o Plano Diretor de Investimento (PDI) e a Programação Pactuada Integrada (PPI), tendo em 2011 sido instituída a Comissão Intergestores Regional (CIR).

Este arcabouço institucional foi promulgado tendo em vista a integração política tanto entre governos e cidadãos, quanto entre entes federados (federal, estadual e municipais), quanto, ainda, entre estes e os prestadores de serviços de saúde. Esta integração é, no entanto, bastante complexa à medida em que requer coordenação entre cidadãos e entes

federativos, entre prestadores de serviços e, ainda, coordenação entre todos os atores: políticos, cidadãos e prestadores de serviços.

A seguir comparamos, a partir das evidências disponíveis, as capacidades municipais relativas tanto aos fatores que estruturam o sistema, quanto aos resultados esperados.

### **3. As capacidades estatais municipais em saúde: grupos de municípios e perfis**

Nesta seção apresentamos os resultados do estudo que buscou levantar e comparar o grau de implementação, a qualidade ou os resultados que vêm sendo alcançados pelo SUS no conjunto de municípios brasileiros. As métricas adotadas são variadas: alguns dados focam nos princípios orientadores da APS, ao passo que outros buscam avaliar a eficiência dos sistemas públicos municipais de saúde. A partir desse conjunto de dados que medem e analisam diferentes variáveis relacionadas às capacidades estatais e à implementação da política de saúde nos municípios brasileiros, foram criados *clusters* para comparação das capacidades estatais municipais em saúde. Todavia, conforme argumentaremos na análise dos dados, eles refletem pouco a realidade municipal em termos de política de saúde.

#### **3.1 Análise dos *clusters***

Os dados municipais foram coletados e trabalhados por meio de *clusters*, agrupados a partir de um conjunto de indicadores relacionados à política de saúde. Os dados foram coletados, em sua grande maioria, na MUNIC ou no Datasus. Para tratar das capacidades estatais municipais em saúde foram analisados 3 conjuntos de indicadores: (a) caracterização do município; (b) estrutura administrativa e caracterização do gestor; (c) caracterização da rede de serviços. Na Tabela 1, são apresentados os dados que compõem os *clusters*.

Em relação à **caracterização dos municípios**, os *clusters* separam os municípios em dois grandes grupos: três *clusters* apresentam municípios

Tabela 1 - Conjuntos de indicadores de capacidades estatais municipais em saúde

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Caracterização do órgão Gestor	2018		0 - não possui	1,94	1,95	1,93	1,92
			1 - subordinado/indireto				
Escolaridade do Gestor			2 - secretaria exclusiva	4,97	5,68	4,93	4,92
			0 - EF 1 incompleto				
			1 - EF 1 completo				
			2 - EM incompleto				
			3 - EM completo				
			4 - Superior incompleto				
			5 - Superior completo				
			6 - Especialização				
			7 - Mestrado				
8 - Doutorado							
Plano Municipal de Saúde	2018		0 - não	0,99	0,99	0,99	0,98
			1 - sim				
Programa de Agentes Comunitários de Saúde	2018		0 - não	0,74	0,68	0,73	0,75
			1 - sim				
Programa Saúde da Família (PSF)	2018		0 - não	1,00	0,87	1,00	1,00
			1 - sim				
Referência para outros municípios para realização de exames de pacientes da Atenção Básica	2018		0 - não	0,58	0,21	0,61	0,61
			1 - sim				
Referência para outros municípios internações de pacientes da Atenção Básica	2018		0 - não	0,63	0,29	0,67	0,68
			1 - sim				
Serviço de atendimento de emergência (Risco de Vida 24h)	2018		0 - não	0,92	0,98	0,90	0,91
			1 - sim				
Realiza a busca ativa dos casos de nascidos vivos não registrados	2018		0 - não	0,75	0,49	0,76	0,74
			1 - sim				
Vigilância Sanitária	2018		0 - não	0,99	0,99	0,98	0,98
			1 - sim				
Vigilância epidemiológica	2018		0 - não	0,98	0,97	0,97	0,96
			1 - sim				

Tabela 1 - Conjuntos de indicadores de capacidades estatais municipais em saúde (continuação)

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Controle de Endemias	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,97	0,96	0,96	0,95
Servidores estatutários/ total de servidores	2014	MUNIC	0 -100 %	58,3 %	56,4 %	57,1 %	57,7 %
Número de médicos do SUS <i>per capita</i> (*1000 habitantes)	2014	MUNIC	Contínua	0,81	0,88	0,83	0,84
Número de unidades de atendimento básico e ambulatorial <i>per capita</i> (*1000 habitantes)	2018	Datasus	Contínua	6,70	23,26	6,27	6,28
Número de Hospitais	2018	Datasus	0 - não 1 - sim	0,67	5,66	0,58	0,67
População coberta pelo PSF	2018	Datasus	0 -100 %	94,8 %	45,3 %	94,9 %	91,5 %
Conselho Estadual de Saúde	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	1,00	1,00	1,00	0,99
Caráter consultivo	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,93	0,51	0,06	0,46
Caráter deliberativo	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	1,00	0,99	1,00	0,00
Caráter normativo	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,80	0,38	0,02	0,14
Caráter fiscalizador	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,98	0,73	0,38	0,76
População 2018	2018	MUNIC	Contínua	17.376	197.522	16.164	19.639
PIB <i>per capita</i>	2016	IBGE	R\$	20.194	32.914	21.287	20.380
Receitas correntes <i>per capita</i>	2018	Finbra/ Siconfi	R\$	3.992	3.711	4.052	4.155
IDH Municipal	2010	PNUD	0-1	0,65	0,72	0,65	0,65
Tamanho do Cluster				2402	587	1689	466
Tamanho da Amostra				5144			

Fonte: elaboração dos organizadores da coletânea.

com média de menos de 20.000 habitantes, ao passo que outro *cluster* apresenta municípios com média populacional de cerca de 197 mil habitantes. Isso mostra que na caracterização das capacidades estatais municipais em saúde, é possível separar municípios pequenos e aqueles com mais de 100.000 habitantes, dois grupos que possuem características de capacidades estatais bastante distintas entre si. O mesmo padrão se verifica no PIB *per capita*, que divide os 4 *clusters* em dois grupos: um composto por 3 *clusters* com PIB *per capita* médio em torno de R\$ 20 mil, ao passo que o outro *cluster* apresenta PIB acima de R\$ 32 mil, que é justamente o *cluster* composto por municípios com mais de 100.000 habitantes. Por fim, o padrão se repete no caso do IDH Municipal, onde o único *cluster* que se diferencia dos demais é o de municípios de grande porte, com IDH médio de 0,72, ao passo que os 3 outros grupos apresentam o mesmo IDH Municipal médio de 0,65.

Quanto ao segundo conjunto de indicadores, **estrutura administrativa e caracterização do gestor**, não há diferenças significativas entre a caracterização do gestor. Os municípios, quase que em sua maioria, apresentam secretaria exclusiva de saúde, assim como Plano Municipal de Saúde. Isso demonstra como a política de saúde já está bastante institucionalizada e capilarizada. É importante salientar, conforme notado por Bousquat *et al* (2019), que as Secretarias Municipais de Saúde são apontadas como as principais responsáveis pela organização da atenção primária em saúde, razão pela qual a sua existência autônoma, e não como parte de outra secretaria ou estrutura administrativa, é um importante indicador da estrutura administrativa para a gestão da saúde nos municípios. Na saúde, ao contrário do que acontece em outras áreas de políticas públicas, há o predomínio de secretarias exclusivas, demonstrando a institucionalização e centralidade da política nos municípios.

Em relação ao nível de escolaridade dos gestores, a média gira em torno do ensino superior, um pouco abaixo no caso dos municípios menores, um pouco mais alta (no sentido da especialização ou pós-graduação) no *cluster* dos municípios maiores. E quanto à presença

de servidores estatutários, os quatro *clusters* apresentam porcentagem entre 55 e 60 % do total dos servidores, independentemente das demais características de cada *cluster*, mostrando ser essa mais uma variável que os diferencia pouco.

Quanto à presença de uma estrutura de vigilância sanitária e epidemiológica todos os *clusters* se encontram na mesma situação, com taxas em torno de 0,98, sendo que 0 indica ausência e 1 a presença dessas estruturas. Isso não significa, no entanto, que são estruturas igualmente equipadas em termos de recursos humanos. Da mesma maneira, não é possível saber quantos e quais municípios ou grupos de municípios apresentam aquilo que se chama “inteligência epidemiológica”: o conjunto de atividades relacionadas à vigilância epidemiológica (Rodrigues-Junior, 2012). O controle de endemias também apresenta média elevada nos quatro grupos de municípios, todos acima de 0.96, demonstrando certa homogeneidade na capacidade estatal municipal na questão.

Com relação à presença de Conselho Municipal de Saúde, o mesmo padrão se apresenta: os quatro grupos de municípios possuem Conselho Municipal, sendo que 3 dos 4 apresentam média 1, demonstrando a existência de conselho em todos os municípios do grupo, e apenas um grupo com média 0,99, o que significa que um ou poucos municípios ainda não instituíram conselho nesse grupo. Esse dado revela algo já esperado, tendo em vista que já em 2009 o Brasil apresentava Conselhos de Saúde em 5.564 municípios dos então 5.565 existentes (Moreira; Escorel, 2009).

No entanto, quando observamos os dados sobre o caráter da atuação dos Conselhos há variações importantes nos grupos de municípios, conforme mostram os dados da tabela 1. Merecem destaque alguns casos. Em primeiro lugar, o fato de que o *cluster* 1 é o único que apresenta indicador próximo de 1 para “caráter consultivo” do conselho municipal. O segundo destaque cabe ao *cluster* 4, em que na totalidade dos municípios os conselhos não apresentam “caráter deliberativo”. O “caráter normativo” foi constatado apenas em grande parte dos

municípios do *cluster* 1. Esse grupo é composto por 2.402 municípios e o porte médio é de 17.376 habitantes. Por fim, o grupo 3 é o que apresenta indicador mais baixo para “caráter fiscalizador” do conselho municipal, embora apresente porte médio similar ao do *cluster* 1.

Todavia, esses dados dizem pouco sobre a dinâmica de cada conselho municipal. Como apontam Moreira e Escorel (2009), as regras de cada conselho precisam ser analisadas para compreendermos as dinâmicas políticas ali verificadas. Por exemplo, quando mais da metade dos conselheiros representa o mesmo segmento, esses facilmente se articulam e fazem valer seus interesses. Este tipo de situação tem implicações distintas, sem dúvida, quando comparamos conselhos com caráter normativo daqueles com caráter meramente consultivo. Assim, afirmam os autores que “dependendo do regimento interno de cada CMS, pode ocorrer que a maioria dos conselheiros presentes em uma reunião, a despeito de quantos sejam, esteja autorizada a aprovar uma deliberação sobre a política de saúde.” (Moreira; Escorel, 2009, p.799).

Em terceiro lugar, temos o conjunto de indicadores relacionados à **caracterização da rede de serviços**: Programa de Agentes Comunitários de Saúde, Programa de Saúde da Família e sua cobertura, se são ou não referência para outros municípios para realização de exames e internações, se possuem serviço de atendimento de emergência, número de médicos SUS *per capita*, de unidades de atendimento básico por mil habitantes e se o município possui ou não hospital.

Com relação ao Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS), apenas o *cluster* 2 apresenta indicador um pouco abaixo de 0,70, possuindo os demais um indicador parecido, próximo de 0,74. Isso nos indica que, de maneira geral, os municípios adotaram o PACS como uma estratégia para a atenção básica, ainda que essa não seja a realidade da totalidade dos municípios brasileiros, bem como de nenhum dos *clusters* aqui analisados.

Quanto ao Programa de Saúde da Família, os *clusters* 1, 3 e 4, formados por municípios com média populacional de menos de 20.000 habitantes, apresentam indicador de 1, o que significa que seus

municípios contam com o programa. O único grupo que não possui taxa igual a 1 é o 2, composto por municípios com média populacional de cerca de 200.000 habitantes, que apresenta média bem inferior com 45.3 % de cobertura. De fato, quando observamos os trabalhos sobre a cobertura do PSF no Brasil (Caetano; Dain, 2002), há uma menor cobertura nas metrópoles. Mais do que isso, esta se manteve estável nos anos mais recentes, não ampliando sua capacidade de atendimento nos municípios maiores, conforme demonstra Costa (2016).

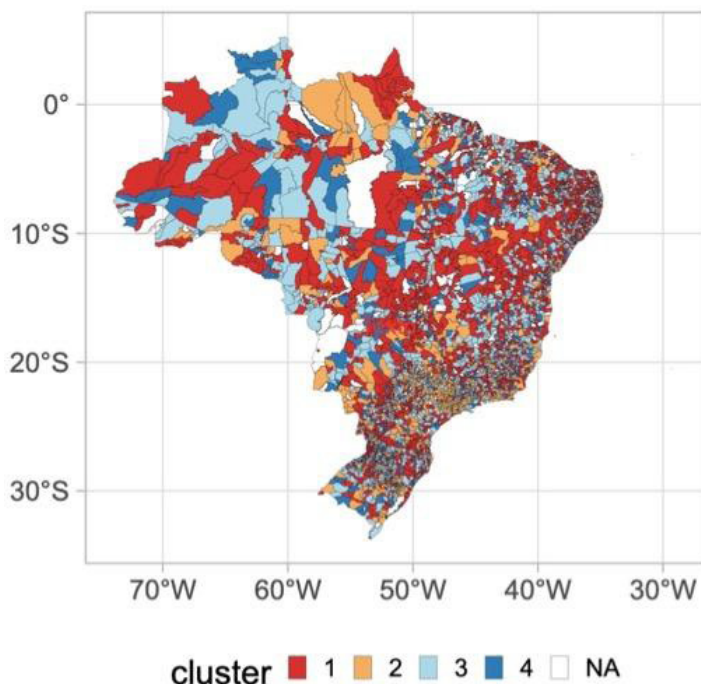
O número de médicos do SUS *per capita* é semelhante nos quatro *clusters* com pequena vantagem para o *cluster* com maior população que deve atender, no que se refere a procedimentos mais complexos, a moradores de municípios menores. A densidade de UBS e equipamentos ambulatoriais e hospitalares é, como esperado, maior nos municípios maiores, que devem não só atender à sua própria população como àquelas dos municípios menores da região.

O que mais chama a atenção em relação à rede de serviços é a diferença entre número de unidades básicas de saúde e de hospitais por mil habitantes nos municípios do *cluster 2*, que agrupa os municípios de maior porte. Em ambos os indicadores, tais municípios apresentam taxas muito superiores à média apresentada pelos demais *clusters*, explicitando as diferenças gritantes em relação à rede de serviços dos municípios maiores. Embora esse dado não surpreenda, ele reforça a desigualdade existente no país não apenas em termos de capacidade técnica, isto é, presença de profissionais, mas também em termos de capacidade instalada, acirrando ainda mais as desigualdades territoriais em saúde.

Enfim, algumas diferenças importantes podem ser percebidas entre o grupo de municípios de maior porte (*cluster 2*) e os demais, quando tratamos da rede de serviços de saúde. Por outro lado, nos demais indicadores a semelhança entre os *clusters* é muito maior do que seria de se esperar, considerando não apenas o porte municipal, como também as regiões do país. Isto fica bastante claro no mapa apresentado na Figura 1, a seguir.



Figura 1 - Mapa dos *clusters* de capacidades estatais municipais em saúde



Fonte: elaboração dos organizadores da coletânea.

As poucas diferenças entre os *clusters* 1, 3 e 4 explicitam a dificuldade de comparação das capacidades estatais municipais de maneira agregada. Algumas características regionais não consideradas nas análises envolvendo apenas dados municipais ofuscam como veremos a seguir a realidade da política de saúde no Brasil atual.

### 3.2 Recuperando diferenças: resultados de outros estudos

Os resultados obtidos com a análise dos *clusters* apontam para vantagens importantes quanto à rede de serviços disponível nos grandes municípios, porém considerável homogeneidade relativa às demais dimensões. Outros estudos sugerem, no entanto, diferenças mais nuançadas concernentes a outras dimensões que são importantes

para se promover a efetividade dos sistemas de saúde. Recuperamos a seguir alguns trabalhos que apontam para estas diferenças.

A Demografia Médica do Brasil (2018) mostra variações mais acentuadas na distribuição de recursos humanos do que a indicada na análise dos *clusters*. Em 2018, a região Norte apresentava uma taxa de 1,16 médicos por mil habitantes, na região Sudeste a taxa era 2,81, na região Nordeste 1,41, na Sul 2,31 e na Centro-Oeste 2,36.<sup>8</sup> Esta desigualdade é ainda mais marcante quando se analisa a distribuição dos médicos pelas diferentes faixas populacionais dos municípios brasileiros.

Em 2018 quase 70 % das cidades brasileiras contavam com menos de um médico para cada mil habitantes, e a situação

Tabela 2 - Distribuição e razão médicos por mil habitantes, segundo os estratos populacionais de municípios – Brasil, 2018

População por município	Nº de municípios	Nº de médicos	População do estrato	Razão
Até 5 mil	1.235	1.273	4.184.601	0,30
5 a 10 mil	1.215	2.796	8.664.121	0,32
10 a 20 mil	1.352	7.588	19.379.074	0,39
20 a 50 mil	1.103	22.364	33.526.377	0,67
50 a 100 mil	355	28.618	24.658.771	1,16
100 a 500 mil	268	116.681	54.622.975	2,14
+ 500 mil	42	271.366	62.625.010	4,33
Total	5.570	450.686	207.660.929	2,17

Fonte: SCHEFFER, M. *et al*, Demografia Médica no Brasil 2018.

(1) Nessa análise foi usado o número de registros médicos.

era ainda mais crítica nos municípios com até 5 mil habitantes, pois apresentavam a razão média de 0,30 médicos para cada mil habitantes.<sup>7</sup>

Giovanella *et al* (2015; 2016) em estudos sobre a APS mostraram que embora as regiões Norte e Nordeste concentrem os estados com maior proporção de UBS sem estrutura de funcionamento, há problemas similares em áreas remotas e rurais, independente da região do país (seja na região Norte ou na região Sul). Esses estudos também identificaram que, em média, 50 % das equipes de atenção primária contam com o apoio dos profissionais do NASF.<sup>8</sup> No entanto, essa proporção é maior nas regiões que contam com melhores condições socioeconômicas. Outra diferença importante apontada pela pesquisa é que, enquanto nas regiões que apresentam piores condições socioeconômicas cerca de 73 % das equipes participam de ações de educação permanente, nas regiões com melhores condições as respostas alcançam 92,5 %. Ainda assim, enquanto 15 % das UBS do país estão localizadas em municípios menores de 10 mil habitantes, estes concentram 25 % das UBS mais bem classificadas pelos critérios adotadas e, não menos surpreendente, as regiões com piores condições socioeconômicas destacaram-se pela capacidade de dar continuidade ao cuidado e pela competência cultural.

Quanto à infraestrutura tecnológica, levantamento recente do Cetic aponta que enquanto 82 % das 109 mil UBS têm conexão de internet; 3,5 mil UBS não possuem computador, 7,2 mil não têm acesso à internet e 22 % delas não possuem sistema eletrônico para registro de pacientes (CETIC, 2019).

Quando se trata de aferir a eficiência alcançada pelos municípios também aparecem diferenças importantes. O quesito

7 A OPAS recomenda como parâmetro 2,5 médicos por mil habitantes.

8 Os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) são formados por profissionais de diferentes áreas da saúde e devem apoiar a APS. Esta atuação integrada permite realizar discussões de casos clínicos e realizar atendimento compartilhado entre profissionais.

da eficiência avalia indicadores associados à relação insumo-produto. Ao analisar estes indicadores, Miclos *et al* (2017) comentam que os insumos utilizados – equipamentos, materiais, financeiros e profissionais – diminuem relativamente ao aumento da população, e os produtos sofrem variação com o porte somente a partir dos municípios com mais de 100 mil habitantes. Infelizmente, no entanto, nesse critério, observou-se maiores percentuais de eficiência para a realização das ações em saúde do que para o alcance de resultados.<sup>9</sup>

Adicionalmente, os municípios de pequeno porte populacional apresentam características próprias que comprometem sua eficiência. Pode-se destacar a rotatividade dos profissionais que integram as equipes de saúde, unidades de ESF abrangendo áreas rurais com baixa densidade populacional e restrições particulares nas condições de trabalho. Além disso, há a ineficiência econômica por natureza, indicando a dificuldade de realizar a arrecadação tributária para custear as despesas quanto à oferta de serviços de saúde à população (Miclos *et al*, 2017).

Não identificamos estudos analisando as capacidades político-institucionais presentes no conjunto de sistemas municipais de saúde. Praticamente todos os estudos encontrados que fazem referência a estas capacidades enfocam processos de regionalização. Estas capacidades são centrais para o avanço da regionalização, pois envolvem aspectos como a capacidade política de gerar cooperação entre gestores e prestadores, assim como promovem a cooperação que se mantém em diferentes gestões locais, independentemente do partido no governo municipal, dentre outras.

---

9 Segundo Miclos *et al*, a possibilidade de ser eficiente na produção de ações sem conseqüente eficiência na produção de resultados já havia sido documentada em Santa Catarina em estudo sobre hipertensão arterial sistêmica (HAS) em municípios com até 10 mil habitantes. O número de municípios eficientes na produção de consultas e exames foi mais que o dobro dos municípios eficientes em evitar interações decorrentes da hipertensão (Miclos *et al*, 2017)

Nesta linha, Cecílio *et al* (2007), Medeiros (2017) e Domingos *et al* (2019) apontam tanto para a importância crescente dos gestores no cenário político-institucional regional, quanto para as fragilidades que estes têm demonstrado para exercer esse papel. Estes estudos identificaram grande heterogeneidade entre os gestores municipais e, no geral, baixa capacidade de se posicionar e influenciar nos processos de negociação regional. Nesse cenário, sugerem a necessidade de capacitar o gestor municipal acerca de temas relativos à gestão e às políticas de saúde, bem como ao próprio processo de negociação com outros atores.

Em estudo que analisou a contribuição de diferentes tipos de contrato para os processos de regionalização, Coelho *et al* (2020) enfocaram o uso de contratos na APS (especialmente convênios, contratos de gestão e contratação de profissionais enquanto pessoas jurídicas), tendo destacado a necessidade apontada por vários gestores de receberem capacitação para um uso mais adequado destes instrumentos. Shimizu *et al* (2017) destacaram o papel que o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) tem desempenhado em apoiar os secretários municipais seja na gestão dos sistemas municipais, seja na sua participação na CIR e na CIB.

Em conjunto, os dados apresentados nesta seção recuperam diferenças importantes nas capacidades municipais que constituem os alicerces para a construção de sistema de saúde efetivos. É possível apontar para importantes avanços na presença da APS nos municípios menores e nas regiões que apresentam piores condições socioeconômicas, assim como para a necessidade de seguir investindo em infraestrutura e recursos humanos.

Pode-se ver, assim, como praticamente todas as dimensões analisadas nos estudos apresentados se referem às capacidades técnico-administrativas. Há poucos estudos enfocando as capacidades político-institucionais. Os poucos trabalhos existentes sobre as

capacidades político-institucionais apontam para a sua ausência na maioria dos municípios, o que limita o avanço da regionalização da saúde no país. Ora, como já discutido anteriormente, a capacidade do município de garantir o acesso dos seus cidadãos a serviços de saúde efetivos depende, tanto da sua capacidade de prestar serviços, tal como tratada até aqui, como também de dois outros aspectos para os quais praticamente inexistem informações, a saber: 1) capacidades municipais para negociar a definição dos serviços regionais e o encaminhamento dos seus municípios; e 2) capacidades regionais de promoção da saúde e prestação de serviços.

Esta literatura mostra que o município se reconhece, e é reconhecido enquanto prestador de serviços que precisa investir no desenvolvimento das capacidades que o tornarão um bom prestador. Todavia, só mais recentemente cresceu a preocupação com o desenvolvimento das capacidades político-institucionais presentes no município para garantir sua participação efetiva na construção da região de saúde, bem como das capacidades presentes na região para coordenar a ação dos seus membros.

Esta revisão sugere que temos muito que avançar no detalhamento das capacidades político-institucionais municipais, alcançando neste quesito o mesmo rigor e detalhe que já alcançamos no tratamento das capacidades necessárias à prestação de serviços. Em relação às regiões de saúde as lacunas são maiores, pois ainda precisamos refinar nosso conhecimento sobre as diferenças entre elas tanto no que se refere às suas capacidades técnico-administrativas, e como estas afetam a oferta de infraestrutura e de serviços, quanto às suas capacidades político-institucionais.

Ressalta, assim, nesta revisão a importância de investirmos numa perspectiva mais integrada e regionalizada. O processo de regionalização, mesmo tendo avançado menos do era esperado com a política de regionalização descrita anteriormente, está se mostrando fundamental para a compreensão não apenas das realidades municipais ou estaduais, mas da combinação entre elas.

#### 4. O papel do governo federal para desenvolver capacidades estatais municipais em saúde e reduzir desigualdades

Uma série de avanços foram conquistados pelo SUS ao longo dos seus 30 anos de existência. No nível local, pode-se afirmar que a Atenção Primária em Saúde (APS) aumentou significativamente sua rede de serviços e profissionais, se tornando capilarizada e ampliando sua cobertura. Em termos de número de equipes, o crescimento foi significativo. De acordo com Miranda *et al* (2017), em 2012 o país contava com cerca de 33 mil equipes de saúde da família, passando para mais de 40 mil em 2015. Os municípios menores, em termos populacionais, foram os que alcançaram as maiores coberturas da Estratégia Saúde da Família, chegando a 98 % em 2015 (Miranda *et al*, 2017, p.136).

A Estratégia de Saúde da Família (ESF) é, atualmente, a principal estratégia para ampliação da APS. Todavia, permanece como um desafio tanto sua articulação com os demais níveis de atenção à saúde, garantindo assim o princípio da integralidade, a lógica da regionalização e o seu financiamento. No caso do financiamento, recursos expressivos foram direcionados pelos governos federal e municipais para sua implantação e aprimoramento com destaque para o período entre 2007 e 2014, quando cresceram de forma expressiva, como demonstram Mendes *et al* (2018), embora tenham sofrido uma diminuição a partir de 2014.

Outra medida importante foi o Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), que busca incentivar a melhoria da qualidade dos serviços de saúde, gerando um padrão de qualidade comparável, tanto nacional quanto regionalmente (Ministério da Saúde, 2015). Para tanto, o programa propunha um conjunto de incentivos financeiros vinculados a estratégias de qualificação, acompanhamento e avaliação do trabalho das equipes de ESF.

Após o primeiro ciclo do PMAQ-AB, o Ministério da Saúde criou o Programa Requalifica UBS em 2013 para construção, reforma

e ampliação de UBS no país (MS/GM Portarias No 339, 340 e 341, de 4.3.2013). Este programa recebeu projetos para construção e ampliação de 26 mil UBS, sendo dez mil para construção de novas UBS, com prazo previsto para conclusão dos projetos financiados em fevereiro de 2016. Segundo o Portal Planalto, no total, o Ministério da Saúde destinou R\$5,6 bilhões para mais de 5 mil cidades brasileiras (Portal Planalto em 25/05/2015). Ressalta-se que, em 2012, segundo os dados do PMAQ-AB, apenas 13 % das UBS do país estavam em reforma, ampliação ou reparo. Ademais, essa proporção era muito mais elevada nas UBS de Tipo 5 (20,5 %), as melhores, e baixíssima entre as UBS Tipos 1 e 2 (6,5 % e 8,0 % respectivamente), as piores.

Ao final de 2013 foi instituído, pela lei 12.871, o Programa Mais Médicos com a finalidade de diminuir a carência de médicos em regiões prioritárias para o SUS por meio da provisão de médicos na atenção básica, bem como ampliar a formação de recursos humanos médicos para o SUS. Em 2015, participavam do Programa Mais Médicos aproximadamente 18 mil médicos, sendo 11 mil deles cubanos.

Considerando que a Atenção Primária em Saúde enfrentava dificuldades, desde a década de 1990, para fixação dos profissionais médicos nas Equipes de Saúde da Família, o PMM foi importante no sentido de ampliar o número de profissionais médicos nas UBS do país. “Das 38.812 UBS recenseadas no PMAQ-AB em todo o país, 12.284 UBS receberam médicos do PMM, o que corresponde a 31,7 %” (Giovannella *et al.*, 2016, p.2701). O PMM contava, em 2015, com 15.820 equipes, sendo que a maior parte dessas equipes se concentrava em municípios pequenos. Segundo Miranda e colaboradores:,

Entre as regiões, a maior incorporação ocorreu no Norte (52,8 %), ultrapassando o número de equipes convencionais, e a menor no Sudeste (33,3 %). Já em valores absolutos, a região Nordeste apresentou o maior número de equipes do PMM (6.064). (...) A maior incorporação de equipes do PMM ocorreu nos municípios com menos de 100.000 habitantes, com 10.084 equipes, representando 63,7 % do total (Miranda *et al.*, 2017, p.136).



De acordo com Giovanella *et al* (2016), os três programas federais listados acima (PMAQ-AB, Programa Requalifica UBS e Programa Mais Médicos – PMM) buscam juntos enfrentar problemas históricos da APS, que são: precariedade da infraestrutura das UBS; escassez de recursos humanos, principalmente médicos; e a ausência de uma cultura avaliativa na atenção primária (Giovanella *et al*, 2016, p.2698).

Estes programas significaram um importante apoio do Ministério da Saúde para a qualificação das equipes e UBS, assim como proporcionaram um aumento do aporte financeiro para a atenção básica. Dados do Portal de Transparência, apresentados por Giovanella *et al* (2016), mostram que os gastos federais com atenção básica passaram de cerca de 11 bilhões, em 2011, para 15 bilhões em 2015 (*op.cit.*, p.2703). Os números mostram a importância dada à atenção primária pelo governo federal, o que foi capaz de alterar significativamente o quadro das capacidades estatais locais em saúde.

No final de 2018, o presidente eleito Jair Bolsonaro divulgou sua intenção de interromper a cooperação técnica entre Brasil e Cuba, questionando a qualificação dos profissionais cubanos, o que provocou uma reação do governo daquele país. Cerca de 8.500 profissionais deixaram o país (Santos *et al.*, 2019). Em 2019, o Executivo enviou para o Congresso Nacional a Medida Provisória nº 890, instituindo o Programa Médicos pelo Brasil (PMB). Além disso, a MP anunciava a criação de uma Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS). O objetivo desta Agência seria “incrementar a prestação de serviços médicos em locais de difícil provimento ou alta vulnerabilidade e fomentar a formação de médicos especialistas em Medicina de Família e Comunidade”. Esses dois movimentos representaram o desmantelamento do Programa Mais Médicos nos moldes como funcionou desde 2013.

Estas decisões que apontavam para a perda de centralidade da APS no governo Bolsonaro foram reiteradas durante a pandemia, quando não se observaram ações específicas do governo federal para fortalecer esse nível de atenção (Lotta *et al.*, 2020). A atual crise

sanitária gerada pela Covid-19 vem, no entanto, demonstrando o equívoco destas decisões e reiterando a importância da Atenção Primária em Saúde e da oferta municipal de serviços. Uma rede de APS bem estruturada e eficaz contribui para a identificação de infectados e o combate ao agravamento dos casos de Covid-19. Conforme afirmam Medina *et al* (2020), o fracasso de experiências internacionais excessivamente centradas no cuidado hospitalar, desconsiderando uma abordagem territorializada e preventiva, demonstra a importância da política local em saúde para o enfrentamento de epidemias como a de coronavírus.

Por fim, se o governo federal pouco atentou para a APS e as capacidades estatais municipais durante a pandemia, por outro lado os governos estaduais ganharam protagonismo na crise sanitária. A atuação dos governos estaduais ficou em evidência tanto pela atuação importante nas estratégias de prevenção e assistência aos pacientes de coronavírus, quanto na articulação da rede de serviços municipais para o enfrentamento da crise. Resta saber se conseguirão, de fato, trabalhar no sentido de aprimorar as capacidades político-institucionais locais, gerando ganhos para a regionalização que continuarão após o término da pandemia.

## 6. Considerações Finais

A reconstrução histórica do SUS e o desenvolvimento da política de Atenção Primária em Saúde demonstram a evolução das capacidades estatais locais em saúde no Brasil. Se no início do Sistema o principal desafio era promover a descentralização, considerando a baixa capacidade instalada ao nível local, depois de três décadas o sistema de saúde se capilarizou, ampliando significativamente a quantidade de serviços e a disponibilidade de recursos humanos ao nível municipal. Houve um avanço inegável em termos de capacidades técnico-administrativas, mas ainda precisamos avançar muito em relação às capacidades político-institucionais. Três desafios ainda estão colocados.

Em primeiro lugar, as desigualdades em saúde ainda são imensas, e a pandemia rapidamente explicitou-as. O dado que apresentamos sobre número de médicos por habitantes reforça esse ponto: enquanto a OPAS recomenda uma razão de 2,5 médicos por mil habitantes, o Brasil apresentava, em 2018, uma taxa média de 2,18. A desigualdade neste indicador é gritante. Enquanto a região Sudeste apresenta razão de 2,81, valor acima do proposto pela OPAS, a região Norte possui 1,16 médicos por mil habitantes. E a desigualdade é ainda maior quando observamos o tamanho populacional dos municípios. As desigualdades em termos de capacidade técnico-administrativas diminuíram, mas não deixaram de existir.

Em segundo lugar, a regionalização avança a passos muito lentos, e as instâncias de coordenação intergovernamental não conseguem resolver sozinhas a questão, dada a ausência de capacidades político-institucionais em muitos municípios brasileiros, sobretudo naqueles de pequeno porte. O Pacto pela Saúde (PS), de 2006, criou um instrumento para implementação da política voltada à regionalização, mas a adesão imediata foi modesta (Menicucci *et al*, 2018). Em 2011, face à limitada adesão ao pacto pelos municípios, foi instituído o Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP), o qual foi ainda menos aceito (Menicucci *et al*, 2018; Oliveira; Couto, 2019). Este histórico reforça a necessidade de se acompanhar as alterações nos desenhos institucionais das políticas de regionalização com investimento no desenvolvimento das capacidades político-institucionais municipais, o que depende de esforços tanto do governo federal, quanto dos governos estaduais.

O papel dos governos estaduais na regionalização é o terceiro aspecto que gostaríamos de ressaltar. A descentralização da saúde avançou no Brasil, em grande medida, pela indução do governo federal, conforme demonstramos ao longo do texto. Isso não significa que os governos estaduais não tenham atuado e/ou atuem em aspectos importantes da política de saúde. Mas,

especificamente na regionalização, este nível de governo poderia assumir maior protagonismo, coordenando municípios, apoiando-os institucionalmente, sobretudo os de menor porte, e induzindo a cooperação regional. O desenho das políticas públicas adotadas até aqui favoreceu uma relação direta entre governo federal e governos municipais. O governo federal pode incentivar essa atuação estadual por meio de desenhos de políticas públicas que envolvam a coordenação entre estados e municípios e garantam recursos específicos para tal. Ou os próprios governos estaduais poderão promover, por políticas próprias, novas formas de integração regional, investindo na capacitação de gestores municipais para a cooperação. O fato é que novos desenhos institucionais precisam surgir para ampliarmos as capacidades estatais municipais em saúde, ampliando também a necessária coordenação federativa no SUS.

## Referências

BOUSQUAT, A. *et al* A atenção primária em regiões de saúde: política, estrutura e organização. *Cadernos de Saúde Pública*, v.35, Supl 2, p. 1-16, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Manual instrutivo do Pmaq para as equipes de Atenção Básica*, Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

CAETANO, R; DAIN, S. O Programa de Saúde da Família e a Reestruturação da Atenção Básica à Saúde nos Grandes Centros Urbanos: Velhos Problemas, Novos Desafios. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 12, n. 1, p. 11-21, 2002.

CECILIO, L. C. O. *et al* O gestor municipal na atual etapa de implantação do SUS: características e desafios. *Reciis: Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, v. 1, n. 2, p. 200-207, 2007.

CETIC. *TIC Saúde 2019*. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/saude/indicadores/>. Acesso em 01 Set. 2020.

COELHO VS, COSTA MIS e SCHALCH L. Arranjos contratuais e regionalização da saúde no Estado de São Paulo. *In: Ibañez et al* (ed.) *Estratégias para a Saúde em São Paulo*. São Paulo: Ed. Monole, p. 271-294, 2020.

DOMINGOS CM; FERRAZ EM e CARVALHO BG. Governança das ações e serviços de saúde de média complexidade em uma região de saúde. *Saúde debate*, v. 43, n. 122, p. 700-711, 2019. doi. org/10.1590/0103-1104201912204

GERIGK, W.; PESSALI, H.F. A promoção da cooperação nos

consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 6, p.1525-1543, 2014.

GERSCHMAN, S; D'ÁVILA VIANA, AL. Descentralização e desigualdades regionais em tempos de hegemonia liberal. In: Lima, N.T. et al (ed.). *Saúde e democracia: História e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005 (1ª. Ed), p.307-351.

GIOVANELLA, L; BOUSQUAT, A; FAUSTO, MCR; FUSARO, E; MENDONÇA, MHM; GAGNO, J. *Tipologia das Unidades Básicas de Saúde Brasileira*. Pesquisa Política, Planejamento e Gestão das Regiões e Redes de Atenção à Saúde no Brasil. Nota Técnica 5. 2015. Disponível em [https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2015/09/NovosCaminhos05\\_ValeEste.pdf](https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2015/09/NovosCaminhos05_ValeEste.pdf). Acesso em 18/04/2021.

GIOVANELLA, L. et al A provisão emergencial de médicos pelo Programa Mais Médicos e a qualidade da estrutura das unidades básicas de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.21, n. 9, p.2697-2708, 2016.

LIMA, J.G.; GIOVANELLA, L.; FAUSTO, M.C.R.; BOUSQUAT, A. Qualidade da atenção básica por tipos de regiões de saúde. *Novos Caminhos*, n.12. Pesquisa Política, Planejamento e Gestão das Regiões e Redes de Atenção à Saúde no Brasil, 2016. Disponível em <https://www.resbr.net.br/wp-content/uploads/2016/07/NovosCaminho12.pdf>. Acesso em: 18/04/2021.

LOTTA, G.; WENHAM, C.; NUNES, J.; PIMENTA, D. (2020). Community health workers reveal Covid-19 disaster in Brazil. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2931521-X>. Acesso em: 18/04/2021. *The Lancet. Comment Section*, v.396, pp.365-366, 2020 [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31521-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31521-X).

LUI, L; SCHABBACH, L.M; NORA, C.R. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: O papel dos consórcios intermunicipais. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 2, p. 5065-5074, 2020.

MEDEIROS, C. R. G. *Redes de atenção em saúde: o dilema dos pequenos municípios*. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Escola de Enfermagem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 203, 2013.

MEDEIROS CRG; SALDANHA OMFL; GRAVE MTQ; KOETZ LCE; DHEING; CASTRO LC; SCHWINGEL G e SANTOS MV. Planejamento regional integrado: a governança em região de pequenos municípios. *Saúde e Sociedade*. v.26 n.1, p. 129-140, 2017. <https://doi.org/10.1590/s0104-12902017162817> .

MEDINA, M. G.; GIOVANELLA, L.; BOUSQUAT, A.; MENDONÇA, M. H. M. Atenção Primária em Saúde em Tempos de Covid-19: o que fazer?. *Cadernos de Saúde Pública*, v.36, n. 8, p. 1-5, 2020. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00149720>.

MENICUCCI, T.; COSTA, L.A.; MACHADO, J.A. Pacto pela saúde: aproximações e coalizões na arena legislativa. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 23, n. 1, p. 29-40, 2018.

MICLOS, PV; CALVO, MCM; COLUSSI, CF. Avaliação do desempenho das ações e resultados em saúde da atenção básica. *Revista de Saúde Pública*, 2017, v. 51, n.86, p. 1-10, 2017.

MOREIRA, M.R.; ESCOREL, S. Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n.3, p.795-806, 2009.

OLIVEIRA, V.E.; COUTO, C.G. Diretrizes Prioritárias e Fases da Implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, G. (Ed.). *Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019, p.67-97.

RODRIGUES-JUNIOR, A. L. A inteligência epidemiológica como modelo de organização em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n.3, p. 797-805, 2012.

SANTOS, W. *et al* Avaliação do Programa Mais Médicos: relato de experiência. *Saúde em Debate*, v. 43, n. 120, p. 256-268, 2019.

SCHEFFER, M. Demografia médica no Brasil. *Cenários e indicadores de distribuição*. v. 2. Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (Cremesp): Conselho Federal de Medicina (CFM) [relatório de pesquisa]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Medicina, Departamento de Medicina Preventiva; 2013.

SHIMIZU H. E. *et al* O protagonismo dos Conselhos de Secretários Municipais no processo de governança regional. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 22, n. 4, p. 1131-1140, 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017224.28232016.

VIANA, ALD; IOZZI, FL. Enfrentando desigualdades na saúde: impasses e dilemas no processo de regionalização no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*. v.35, supl.2, p. 1-12, 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATIONS (WHO). *Strengthening Health Systems to Improve Health Outcomes*. Geneva: WHO. 2007.



CAPÍTULO

# 10

## **CAPACIDADES ESTATAIS LOCAIS NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS**

**FERNANDO LUIZ ABRUCIO**

Professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

**CATARINA IANNI SEGATTO**

Pós-doutoranda no Centro de Estudos da Metrópole, professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC e analista de informações do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação

O novo federalismo brasileiro inaugurado pela Constituição de 1988 caracterizou-se por uma combinação inédita na história do país: maior descentralização do poder político-administrativo com a expansão nacional do Welfare State. Neste processo, de um lado, os governos subnacionais tornaram-se mais autônomos e ganharam um papel central nas políticas públicas. A maior novidade aqui foi o lugar conferido aos municípios, que não tinham tradição de atuação ativa nos serviços públicos e, depois de trinta anos de transformações, cuidam hoje de grande parte dos equipamentos sociais do Brasil. Mas, por outro lado, isso só foi possível de ser construído graças ao fortalecimento da coordenação federativa, especialmente a ação nacional de normatização, indução de programas, apoio administrativo e financiamento com efeito redistributivo em todo o território nacional (Abrucio, 2005; Arretche, 2012).

A combinação entre descentralização e coordenação federativa teve como uma das questões centrais a construção de capacidades locais para implementar políticas públicas em expansão. Não se tratava de uma tarefa trivial. Primeiro, porque os municípios são muito desiguais entre si, não só em aspectos socioeconômicos, mas também em termos da qualidade de seus instrumentos estatais. Além disso, a provisão local de serviços fora mais exceção do que regra em toda a história do país, algo que era um obstáculo para se instaurar rapidamente um modelo descentralizador. Por fim, as relações intergovernamentais não têm a mesma dinâmica nos setores governamentais, de modo que a maneira como a coordenação federativa atuou sobre a municipalização foi diversa em cada área (Grin, 2016).

A despeito da relevância desse tema, poucas análises buscaram compreender em maior profundidade a questão das capacidades estatais dos municípios brasileiros. Estudos mais recentes sobre esse tema mostram que as capacidades locais avançaram ao longo das últimas décadas, mas há ainda enormes fragilidades e diversidades entre os municípios (Grin; Abrucio, 2018; Grin; Fernandes, 2019).

Ainda que alguns autores defendam que os avanços foram resultado do fortalecimento da coordenação federativa por meio, principalmente, de uma combinação de padrões mínimos nacionais e indução financeira (Arretche, 2012; Arretche *et al*, 2012; Bichir *et al*, 2020; Grin, 2016; Sátyro; Cunha, 2018), outros apontam que os seguintes fatores são relevantes para compreender as diferenças na construção de capacidade local e como elas afetam a implementação de políticas: trajetória institucional dos municípios, legado das políticas, centralidade de cada setor na agenda pública, posição política e ideológica das administrações municipais, perfil dos gestores municipais e perfil socioeconômico dos municípios (Arretche *et al*, 2012; Bichir *et al*, 2017; Bichir *et al*, 2020; Lavalle *et al*, 2019).

O avanço dos estudos empíricos encontra um obstáculo, ademais, na falta de consenso sobre o próprio conceito de capacidade estatal (Gomide *et al*, 2017; Souza; Fontanelli, 2020). Esse conceito “[...] comporta inúmeras definições cada uma capturando diferentes aspectos do conceito” (Souza; Fontanelli, 2020, p. 46), tendo sido mais relacionada à importância da existência de um corpo de profissionais técnico e especializado nas organizações e nas políticas públicas, entendidas como características técnico-administrativas, mas que, neste capítulo, chamamos de técnico-burocráticas. A questão da autonomia burocrática é outra que tem um lugar central na discussão sobre as capacidades estatais. Alguns autores defendem que para que a burocracia consiga implementar seus objetivos, influenciar o processo decisório e promover mudanças nas políticas, é necessário um certo grau de autonomia (Carpenter, 2001; Fukuyama, 2013; Skocpol, 1985), com altos níveis de profissionalização (Fukuyama, 2013). “Um certo grau” porque o excesso de autonomização pode levar à burocracia a definir sua própria agenda, acarretando problemas de *accountability*, além de dificuldades de constituir capacidades político-relacionais que são fundamentais para o sucesso das políticas públicas.

No entanto, estudos mais recentes têm buscado integrar essas características às político-relacionais (Pires; Gomide, 2016; Souza; Fontanelli, 2020; Wu *et al*, 2015), que já estavam presentes na discussão sobre o papel da burocracia em mudanças nas políticas sob diferentes abordagens: *iron triangles*, *policy networks*, *policy communities*, *epistemic communities*, coalizões advocatórias e relações entre burocracia e sociedade civil (Abers, 2019; Carpenter, 2001; Rich, 2013). Essas abordagens que introduzem as capacidades político-relacionais à análise das capacidades estatais reconhecem que a coordenação inter e intragovernamentais, as relações com atores não estatais e a sociedade em geral, a formação de coalizões com diferentes atores, a negociação e interlocução com eles e a construção de consensos e políticas coerentes são igualmente importantes na implementação e nos resultados das políticas. As capacidades são, portanto, ativadas e podem mudar conforme sejam influenciadas por dinâmicas externas ao Estado (Gomide *et al*, 2017; Lima-Silva, 2019; Lotta; Favareto, 2016; Wu *et al*, 2018).

Estudos mais recentes têm buscado dividir a análise da capacidade estatal em três níveis: individual, organizacional e sistêmica, sendo que cada um deles é composto por capacidades políticas, analíticas e operacionais distintas (Wu *et al*, 2015). Essa discussão é relevante na medida em que separa o que é a capacidade de atuação de um burocrata ou um grupo de burocratas e, portanto, suas capacidades políticas, analíticas e operacionais e o que é a capacidade da organização e do sistema.

O aperfeiçoamento do debate conceitual realça a relevância das capacidades estatais, em vez de retirar sua importância, buscando vê-las de com um olhar mais politizado e sistêmico. Ademais, é preciso entender essa temática na especificidade de cada política pública no plano federativo brasileiro. Por essa linha, cabe frisar que ainda há poucos estudos sobre como os governos locais se prepararam e criaram mecanismos de gestão no campo da Educação. A construção

de capacidade estatais locais na política educacional é extremamente relevante dada a centralidade dos municípios na oferta desse serviço, já que são responsáveis pela pré-escola, pela educação infantil e pelo ensino fundamental, dividindo essa última competência com os estados.

A partir desse debate, este capítulo busca avançar nessa discussão a partir de uma análise das capacidades estatais dos municípios na política de Educação brasileira a partir de três dimensões: 1) autonomia e institucionalização; 2) técnico-burocrática; e 3) político-relacional. Essa análise se baseou em dados da Pesquisa MUNIC do IBGE (2018), da Sinopses Estatísticas da Educação Básica do INEP (2018) e do Censo Escolar do INEP (2019) que orientaram a construção de quatro *clusters k-means*.

## **1. O papel dos municípios na política educacional brasileira**

A Educação Básica está hoje entre as políticas mais descentralizadas da Federação brasileira. Mas esse processo foi bastante atribulado durante a história. Nas origens, a primeira legislação educacional – a Lei de Instrução Pública de 1827 – criou um modelo que prejudicou a combinação entre universalização do ensino e descentralização. Isso porque os governos subnacionais ficaram exclusivamente com o que chamamos de Educação Básica, só que a eles coube uma parte muito reduzida dos recursos tributários, além de terem uma autonomia administrativa muito frágil (Abrucio, 2010).

A partir da Primeira República foi instaurado um federalismo mais estadualista e os estados ganharam maior poder político-administrativo e financeiro. Do ponto de vista da conjugação da descentralização com expansão educacional, no entanto, havia dois grandes obstáculos. O primeiro foi que esse modelo federativo favoreceu o aumento da desigualdade territorial, uma vez que não havia uma política nacional para nortear e ajudar os estados menos

desenvolvidos (Abrucio, 1998), e muitos governos estaduais não fizeram reformas educacionais profundas. Somou-se a isso o fato de que os municípios praticamente não tinham autonomia, sendo o elo mais frágil da Federação (Leal, 1986).

Com o varguismo, houve uma expansão do papel da União no federalismo e no sistema político brasileiro, mas isso não levou nem a um crescimento significativo de ações federais para universalizar a escolarização da população, tampouco ocorreu o fortalecimento dos municípios na provisão dos serviços públicos essenciais. Na verdade, Vargas contrariou as principais ideias do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, escrito em 1932 por intelectuais na maioria então simpáticos ao então governante, que propugnava que a Educação Básica se tornasse prioridade do país e que fosse feita uma mudança do modelo federativo em prol da combinação de descentralização com forte indução e coordenação nacional (Abrucio; Segatto, 2014).

O período democrático do pós-guerra levou a maior descentralização da política educacional, com mais municípios assumindo atribuições no que denominamos hoje de Ensino Fundamental, porém, tratava-se de um setor com amplo domínio de redes estaduais. Embora já houvesse mais estados que tinham ampliado sua atuação na Educação em comparação ao federalismo da Primeira República, ainda havia uma enorme desigualdade entre eles. O regime militar começou a mudar parte dessa combinação federativa, especialmente a partir da década de 1970 – mais especificamente, com a aprovação da Lei 5.692 de 1971 (Abrucio, 2018). Por meio dela, houve mais investimento federal para tentar massificar o ensino, especialmente com a expansão de unidades escolares, e também se buscou incentivar a municipalização, medida que teve mais sucesso na Região Nordeste do país. Mesmo com tais esforços, o Brasil que saiu da ditadura na década de 1980 tinha ainda 40 % das crianças de 7 a 14 anos fora da escola (Draibe, 1994) e um sistema educacional majoritariamente estadual.

Tendo esse legado como pano de fundo, a Constituição de 1988 propunha maior descentralização e municipalização da política educacional, combinada com um reforço da atuação supletiva da União para expansão e universalização do ensino, construindo um modelo muito parecido com que o Manifesto dos Pioneiros tinha propugnado um pouco mais de 50 anos antes. Mas o modelo proposto levou em conta a trajetória prévia da política, em particular o fato de que as redes estaduais ofertavam a maior parte do Ensino Fundamental. Desse modo, para essa etapa educacional o texto constitucional – e depois a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996) – garantiu a existência da duplicidade de redes (Abrucio, 2010), isto é, estados e municípios seriam responsáveis pela provisão escolar do Ensino Fundamental.

A duplicidade de redes permitida pela Constituição criou uma situação diferente de outras políticas que buscaram municipalizar os serviços públicos, como Saúde e Assistência Social. A existência dessa competência compartilhada atrapalhou, nos primeiros anos pós-1988, o crescimento da provisão educacional pelos municípios, que estava ocorrendo de uma forma muito lenta. A partir da segunda metade da década de 1990, o Governo Federal aumentou seu papel de coordenação federativa, o que no caso da Educação significou a adoção de incentivos para reforçar o papel dos governos locais na oferta de serviços. A medida mais fundamental neste campo foi a indução da municipalização das matrículas por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Após essa mudança no financiamento, o Governo Federal buscou nos governos do PSDB e PT criar programas de apoio e fortalecimento da gestão municipal da Educação, com várias ações financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o principal fundo livre de investimento federal na área. O principal exemplo desse modelo é o Plano de Ações Articuladas (PAR), que buscou criar

capacidades estatais locais em vários aspectos do gerenciamento e planejamento dos municípios e era condição para a adesão aos programas federais orientados por transferências voluntárias, tais como o Programa Mais Educação, o Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Houve também uma expansão de equipamentos por meio do Proinfância e do Brasil Carinhoso. Além disso, há programas nacionais de grande amplitude e com forte impacto local, que incluem o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNDL) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Cruz, 2017; Segatto, 2015).

Além de programas de indução federal, o papel dos governos municipais na Educação expandiu-se ainda mais com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), da Emenda nº 59 (em 2009) e depois com o Plano Nacional de Educação (2014), pois com essas legislações os municípios ganharam, primeiro, incentivos para assumir mais fortemente a Educação Infantil, já que a Educação se tornou obrigatória dos 4 aos 17 anos e aumentou o financiamento público a essa etapa de ensino, e, segundo, houve maior pressão para a expansão das creches (de zero a três anos). É bem verdade que pré-escola ainda é a fase com menores incentivos para crescimento da oferta (Cruz, 2017; Didonet, 2010), embora a ação dos Ministérios Públicos estaduais venha tendo um impacto importante, especialmente nas cidades maiores, na luta pela ampliação das vagas de creches.

O resultado desse processo que combinou coordenação nacional com a assunção de responsabilidades pelos governos locais foi uma ampla municipalização do Ensino Fundamental, bem como um elevado crescimento da Educação Infantil e uma ampliação gradativa nos últimos anos das creches. Coube aos municípios um papel central na universalização da Educação no país e, como evidenciou o trabalho



de Ceneviva (2012), a inclusão dos grupos socioeconomicamente mais vulneráveis da sociedade brasileira na escola pública.

No entanto, a Educação não foi tão bem-sucedida em construir um sistema nacional de políticas públicas, como em outros setores, como Saúde e Assistência Social (Franzese; Abrucio, 2013). A política educacional não avançou na criação de mecanismos de coordenação federativa que envolvam a negociação e a construção de consensos, como comissões tripartite e bipartite. Ainda que o Conselho Nacional de Educação (CNE) seja um ator relevante no processo de definição de diretrizes nacionais, ele não é uma arena federativa. O único fórum intergovernamental institucionalizado na Educação refere-se à comissão ligada ao Fundeb, que define os valores mínimos de repasse por aluno anualmente. Além disso, a União avançou pouco na indução da cooperação entre estados e municípios e horizontalmente entre municípios (Segatto; Abrucio, 2018).

A política educacional não tem um sistema institucionalizado de participação e decisão baseado em fóruns federativos, mas tem características sistêmicas que buscaram reduzir desigualdades, aumentar a integração entre os níveis de governo, criar formas de *advocacy* federativo e apoiar governos locais nas suas capacidades estatais. O Fundef e o Fundeb, por exemplo, foram capazes de redistribuir recursos pela Federação, organizando a expansão das matrículas. A existência de instituições como a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) garantiram voz político-administrativa, mesmo que informal, a municípios e estados junto ao Governo Federal, com impacto sobre algumas das reformas realizadas nos últimos anos – como a aprovação da Base Nacional Curricular Comum (BNCC) –, além de ter permitido a troca de informações e a disseminação de políticas entre os governos subnacionais.

Destaque-se, ainda, as formas de regime de colaboração que se instalaram sem quase nenhuma indução nacional, como o modelo cearense de governança comum entre o governos estadual e a municipalidades no Ensino Fundamental (Abrucio *et al*, 2017), e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, que constituem formas de cooperação intermunicipal na política educacional (Abrucio; Weber, 2017). Ressalte-se que essas formas colaborativas ainda são minoritárias na Federação, do mesmo modo que os instrumentos de *advocacy* de estados e municípios não substituem por completo os fóruns federativos verticais, tais como os existentes nas comissões tripartite e bipartite do SUS e do SUAS.

Em poucas palavras, pode-se resumir a situação federativa da política educacional como um setor que teve muitos avanços de coordenação e cooperação em prol do reforço das capacidades estatais locais no território nacional, mas no qual há ainda fragilidades bastante importantes, em especial porque, sem um Sistema Nacional de Educação, não é possível garantir que o Ministério da Educação (MEC) atue como coordenador nacional das políticas educacionais. Aliás, a experiência de dois anos de Governo Bolsonaro revela como o MEC pode se tornar completamente ausente e deixar à própria sorte os governos subnacionais, algo que ficou ainda mais patente com a pandemia (Abrucio *et al*, 2020).

Mas, mesmo sendo essencial no processo de construção de uma melhor gestão educacional local, a indução federal não explica todo o processo. Nesta linha, o trabalho de Eduardo Grin (2016) mostra que, na comparação entre a Assistência Social e a Educação, o primeiro tem uma melhor coordenação federativa, contudo, havia uma maior capacidade prévia de descentralização na área educacional. Assim, nas palavras desse autor, “quando se comparam os mesmos recursos de gestão para formalizar a adesão ao SUAS (Planos, Conselhos e Fundos municipais), na educação esses foram mais efetivos. A resposta para isso não reside em um sistema

nacional de políticas, mas sim na trajetória da área que, relativamente à assistência social, caracteriza-se por deter mais capacidades estatais nas secretarias municipais” (Grin, 2016, p. 343).

Parte relevante da literatura sobre coordenação federativa aponta, ademais, que o fortalecimento da coordenação federativa restringiu à autonomia dos governos subnacionais no Brasil (Arretche, 2012). Nesse sentido, governos subnacionais exercem sua discricionariedade basicamente na implementação de decisões nacionais. No entanto, isso não significa que a implementação da política e seus resultados serão similares, já que são influenciados pelas capacidades estatais locais. Isso ocorre, segundo Bichir *et al* (2017) e Lavalle *et al* (2019), tanto em políticas mais reguladas nacionalmente, como a Assistência Social, como naquelas com menor regulação nacional, como a Habitação. Segundo Bichir *et al* (2017), na política de Assistência Social, os parâmetros nacionais não são a única variável explicativa da implementação dessa política no nível local, pois definem apenas parâmetros mais gerais. A autonomia dos municípios dá espaço para traduções e adaptações que consideram os contextos locais e para interações com atores não estatais.

Vale também ressaltar: não se pode confundir capacidades estatais com autonomia e condições burocráticas. De um lado, há uma relação entre capacidades e autonomia: a autonomia é necessária, pois ativa as capacidades, mas as capacidades afetam a implementação. De outro, as capacidades técnico-burocráticas importam, mas não esgotam o fenômeno. Nesta linha, capacidades político-relacionais e variáveis vinculadas à experiência na gestão e às decisões de agenda pública têm um lugar central na explicação do desempenho das políticas locais. Um exemplo importante deste argumento é o estudo de Lima-Silva, segundo o qual na implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários, “a capacidade institucional, entendida como a existência de órgãos governamentais e um corpo burocrático qualificado e experiente na elaboração e implementação de políticas

públicas, não significou elevada capacidade de implementação” (Lima-Silva, 2019, p. 279). Para a autora, a priorização da política, as mudanças políticas ao longo do tempo e a experiência anterior dos gestores na área específica, nesse caso, em assentamentos precários, explicam as diferenças na implementação.

A literatura sobre a atuação dos municípios na Educação está mais focada na compreensão da implementação de programas federais específicos no nível local, deixando em segundo plano a discussão sobre as capacidades estatais e o papel das Secretarias Municipais de Educação. A partir disso, este capítulo busca compreender as capacidades estatais na Educação a partir das seguintes perguntas: os avanços promovidos na coordenação federativa no plano nacional influenciaram a construção de capacidades locais na Educação? Há diferenças entre as capacidades entre os municípios brasileiros? Municípios com porte populacional maior ou municípios com maior renda *per capita* possuem maior capacidade?

## 2. As capacidades estatais na gestão educacional municipal

Analisamos as capacidades estatais na gestão educacional municipal a partir de três dimensões: institucionalização e autonomia, que compreende a existência de órgão gestor e a autonomia financeira; técnico-burocrática, incluindo recursos humanos, provisão do serviço e instrumentos de planejamento e gestão; e político-relacional, que se refere aos mecanismos de participação social (Quadro 1).

Os resultados foram organizados a partir dos seguintes agrupamentos de municípios: *cluster 1*, *cluster 2*, *cluster 3* e *cluster 4*. No primeiro grupo, estão os municípios de pequeno porte com média populacional de 34.554 habitantes, mas com renda *per capita* média mais alta de 25.240 reais, receitas correntes *per capita* de 4.101 reais e IDH municipal de 0,68. No segundo grupo, estão os municípios de pequeno porte com média populacional de 17.628 habitantes,

## Quadro 1. Variáveis da capacidade estatal das Secretarias Municipais de Educação

Institucionalização e autonomia	Órgão gestor
	Autonomia financeira
	Formação do gestor
	Servidores estatutários
Recursos Humanos	Plano de Carreira para o Magistério
	Número de docentes de ensino infantil e fundamental (anos iniciais)
	Acesso ao cargo de gestor
	Tipo de vínculo do gestor
	Redução de falta/ausência dos docentes
Participação social	Conselho Municipal de Educação
	Fórum Permanente de Educação
	Mecanismos de consulta pública da demanda de famílias por creches
	Constituição e manutenção de conselhos escolares
	Integração escola-comunidade
Provisão do serviço	Número de creches sob responsabilidade municipal
	Número de estabelecimentos de ensino infantil e fundamental (anos iniciais)
	Melhoria da condição física de acessibilidade nas escolas
Instrumentos da política	Plano Municipal de Educação
	Levantamento de demanda
	Diminuição no abandono e evasão escolar (busca ativa)

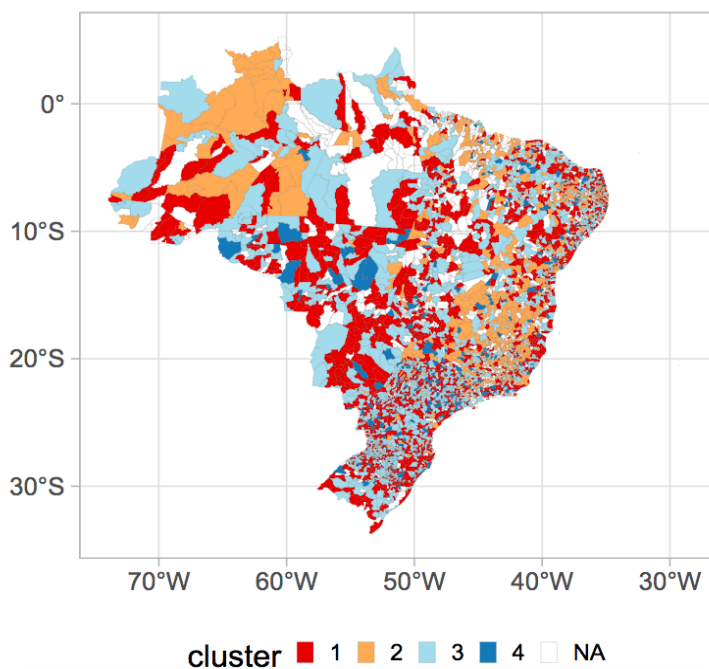
Fonte: elaboração própria.

com renda *per capita* média mais baixa de 15.110 reais, receitas correntes *per capita* de 3.500 reais e IDH municipal de 0,63. No terceiro grupo, estão os municípios de pequeno porte com média populacional de 38.555, mas com renda *per capita* média mais alta de 25.615 reais, receitas correntes *per capita* de 4.263 reais e IDH municipal de 0,68. No quatro grupo, estão os municípios de médio porte com média populacional de 139.371, mas com renda *per capita* média mais alta de 24.207 reais, receitas correntes *per capita* de 4.016 reais e IDH municipal de 0,68. É interessante observar

que, ainda que o tamanho populacional e o PIB *per capita* variem, os grupos apresentam valores semelhantes no que se refere às receitas correntes *per capita* e o IDH municipal.

Observa-se, na Figura 1, que os *clusters* estão distribuídos pelo território nacional, no entanto, há poucos municípios do *cluster* em alguns estados das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Figura 1 - Distribuição dos *clusters* de municípios no território nacional



Fonte: elaboração própria.

Sobre a autonomia das Secretarias Municipais de Educação, os grupos apresentam resultados semelhantes, com exceção do *cluster* 2, que apresenta médias mais altas. Essas duas variáveis mostram que quase metade dos municípios em cada grupo ainda não possui uma secretaria exclusiva. Isso significa que possuem departamentos ou secretarias responsáveis por mais de uma política.

Tabela 1 - Características da institucionalização e autonomia

	1	2	3	4
<b>Caracterização do órgão gestor</b>				
0 - não possui	1,53	1,68	1,52	1,53
1 - subordinado/indireto				
2 - secretaria exclusiva				
<b>A ordenação de despesas está sob responsabilidade do</b>				
0 - outros	1,30	1,37	1,31	1,36
1 - Secretaria Municipal				
2 - Prefeito				

Fonte: elaboração própria.

No que se refere às características dos recursos humanos, todos os *clusters* apresentam médias similares nos indicadores relacionados às características dos gestores das Secretarias, indicando que a maioria deles possui superior completo e especialização. Os valores também são semelhantes para capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos. Contudo, nesse caso, um número menor de gestores encontra-se no grupo que tiveram capacitação. As porcentagens de servidores estatutários também estão no mesmo patamar, entre 63 a 69 % do total de servidores.

Os dados sobre a direção escolar representam, no geral, uma baixa institucionalização das capacidades estatais nas escolas. A média de escolaridade dos gestores está próxima do superior completo, mas um pouco abaixo, o que é preocupante. Na mesma linha de problema, menos da metade dos gestores (em média) fez formação em gestão escolar, o que tem implicações sobre a capacidade gestora das escolas. Em relação ao processo de seleção dos diretores, todos os grupos

possuem municípios que adotaram a indicação e, em quantidade menor, a eleição; quase nenhum deles adota o processo de seleção, o concurso público e o processo de seleção combinados à eleição. A maioria dos diretores é concursada/efetiva. O *cluster 2* se destaca em comparação aos demais, pois apresenta uma média maior em relação aos municípios que adotaram a indicação e o vínculo temporário, algo que tem impacto sobre a profissionalização das lideranças escolares.

Em relação aos professores, um dado positivo é que a maioria dos municípios possui Plano de Carreira para o Magistério. Não obstante, a escolaridade dos professores nos anos iniciais ainda é bem baixa. As informações estatísticas revelam que o número de docentes de ensino infantil e fundamental é similar entre os grupos, se considerarmos as diferenças em seus tamanhos populacionais, o que sugere o efeito das induções nacionais em prol da universalização. Por fim, em relação às ações para a redução na falta/ausência de docentes, apenas o *cluster 4*, em que estão os municípios de maior tamanho populacional, apresenta essas ações. Nesse caso, a média alta (próxima de 1) significa que a quase totalidade dos municípios nesse grupo apresentam essas ações, enquanto nos demais grupos, ela é próxima de zero.

A análise dos dados mostra que os municípios avançaram mais na ampliação da cobertura do ensino infantil e fundamental do que das creches. Foram observados números mais baixos de creches sob responsabilidade municipal se compararmos aos números de estabelecimentos de ensino infantil e fundamental. É importante apontar que o número de creches é distinto em função das diferenças populacionais entre os municípios, porém essa diferença não é proporcional à diferença no tamanho populacional.

No caso dos instrumentos de planejamento e gestão, a quase totalidade dos municípios tem Planos Municipais de Educação, mas isso não é verdadeiro para os demais instrumentos. É fundamental notar que tais Planos foram objetos de programas de indução federal.



Tabela 2 - Características dos recursos humanos

	1	2	3	4	
Escolaridade do Gestor					
0 - EF 1 incompleto					
1 - EF 1 completo					
2 - EM incompleto					
3 - EM completo					
4 - Superior incompleto	5,76	5,59	5,85	5,75	
5 - Superior completo					
6 - Especialização					
7 - Mestrado					
8 - Doutorado					
Gestor concluiu nos últimos 5 anos capacitação em gestão educacional					
0 - não	0,35	0,37	0,43	0,36	
1 - sim					
Servidores estatutários por total de servidores (%)	69	63	69	64	
Plano de Carreira para o Magistério					
0 - não	0,98	0,91	0,98	0,96	
1 - sim					
Escolaridade gestores (escolares)					
1 - EF incompleto					
2 - EF completo	3,91	3,76	3,93	3,90	
3 - EM completo					
4 - Superior completo					
Formação continuada em gestão escolar (gestores)					
0 - não	0,43	0,34	0,44	0,34	
1 - sim					
Acesso ao cargo de gestor (escolar)	Indicação	0,58	0,76	0,57	0,54
0 - não	Processo seletivo	0,05	0,04	0,06	0,06
1 - sim	Concurso público	0,06	0,01	0,08	0,12
	Processo eleitoral	0,22	0,17	0,21	0,20
	Processo seletivo e eleição	0,07	0,02	0,06	0,05
	Outro	0,02	0,02	0,02	0,03
Tipo de vínculo do gestor (escolar)	Concursado/efetivo	0,87	0,33	0,89	0,76
0 - não	Temporário	0,12	0,65	0,09	0,20
1 - sim	CLT ou terceirizado	0,02	0,02	0,01	0,03

Tabela 2 - Características dos recursos humanos (continuação)

	1	2	3	4
Número de docentes de ensino infantil e fundamental (anos iniciais) (contínua)	231	123	258	901
Escolaridade dos professores de Ensino Fundamental (anos iniciais)				
1 - EF incompleto	3,88	3,83	3,88	3,89
2 - EF completo				
3 - EM completo				
4 - Superior completo				
Redução na falta/ausência de docentes				
0 - não	0	0	0	0,96
1 - sim				

Fonte: elaboração própria.

Tabela 3 - Características de provisão do serviço

	1	2	3	4
Número de creches sob responsabilidade municipal (contínua)	5,04	2,94	5,51	12,87
Número de estabelecimentos de ensino infantil e fundamental (anos iniciais) (contínua)	37	33	39	99
Melhoria da condição física de acessibilidade nas escolas				
0 - não	0,34	0,40	0,34	0,22
1 - sim				

Fonte: elaboração própria.

Tabela 4 - Características de instrumentos de planejamento e gestão

	1	2	3	4
Plano Nacional de Educação 0 - não 1 - sim	0,99	0,98	0,99	0,98
Levantamento de demanda por pré-escola (4 a 5 anos) 0 - não 1 - sim	0,28	0,80	0,99	0,64
Levantamento de demanda por ensino fundamental (6 a 14 anos) 0 - não 1 - sim	0,01	0,66	0,95	0,49
Levantamento de demanda por educação de jovens e adultos do ensino fundamental (maiores de 15 anos) 0 - não 1 - sim	0,03	0,45	0,64	0,31
Diminuição no abandono e evasão escolar (busca ativa de alunos) 0 - não 1 - sim	0,11	0,15	0,17	0,08

Fonte: elaboração própria.

Sobre o levantamento de demanda, os municípios parecem estar mais preocupados com a pré-escola e ensino fundamental, especialmente nos *clusters* 2 e 3, do que na educação de jovens e adultos, sendo o *cluster* 1 com os piores resultados nessas variáveis. Esse resultado é razoavelmente esperado por conta da divisão de competências entre os níveis de governo. Finalmente, poucos governos locais apresentam ações para redução do abandono e da evasão escolar – novamente, como a evasão concentra-se fortemente no Ensino Médio, que é de responsabilidade estadual, esse resultado não é tão surpreendente.

Em relação às instâncias de participação, observa-se que a quase totalidade dos municípios possui Conselhos Municipais de Educação, sendo a maioria deles consultivo e deliberativo, e um pouco mais da metade normativo e fiscalizador em todos os *clusters*. Cabe frisar que muitos desses Conselhos são condição *sine qua non* para receber repasses de outros níveis de governo, especialmente do

Governo Federal. Apesar disso, apenas cerca de metade dos municípios possui um Fórum Permanente de Educação, exceto o *cluster 2* que possui um número menor de municípios com um Fórum. Apenas no *cluster 1*, há uma quantidade grande de municípios que possuem mecanismos de consulta pública da demanda de famílias por creche, e poucos municípios possuem ações relacionadas à constituição e manutenção de conselhos escolares e à integração escola-comunidade, o que provavelmente fica sob responsabilidade das escolas.

Tabela 5 - Características das instâncias de participação

Conselho Municipal de Educação	Existência	0,93	0,93	0,94	0,95
	Caráter consultivo	0,78	0,72	0,81	0,77
	Caráter deliberativo	0,76	0,77	0,81	0,78
	0 - não	0,61	0,56	0,66	0,62
	1 - sim	0,68	0,69	0,72	0,65
Fórum Permanente de Educação					
	0 - não	0,45	0,33	0,51	0,46
	1 - sim				
Mecanismos de consulta pública da demanda de famílias por creches					
	0 - não	0,68	0,17	0,0	0,33
	1 - sim				
Constituição e manutenção de conselhos escolares					
	0 - não	0,11	0,13	0,10	0,08
	1 - sim				
Integração escola-comunidade					
	0 - não	0,08	0,10	0,08	0,04
	1 - sim				

Fonte: elaboração própria.

A análise dos dados mostra que há uma menor variação entre os grupos de municípios, o que significa que há uma menor heterogeneidade nas capacidades estatais das Secretarias Municipais de Educação se comparada às desigualdades socioeconômicas que caracterizam os municípios brasileiros. Ao contrário, a análise dos dados mostra que a diferença nos resultados entre os *clusters* 1, 2 e 3 (compostos pelos municípios de menor porte populacional) e o *cluster* 4 (composto pelos municípios de maior porte populacional) não é significativa em termos de capacidade estatal. Inclusive em algumas variáveis os municípios menores têm melhores resultados.

A maior variação entre os grupos está nas variáveis relacionadas aos instrumentos de planejamento e gestão. Talvez aqui seja o ponto em que as ações de indução federal tenham tido menor efeito, de modo que efeitos de trajetória, condições locais prévias e a organização social e política sociedade sejam mais importantes.

Mesmo havendo grande homogeneidade entre os municípios, isso não quer dizer que não haja uma série de problemas vinculados à capacidades estatais locais. Os dados que destacam tais dificuldades são os seguintes:

- a. Muitos municípios ainda não possuem uma secretaria exclusiva;
- b. Um grande contingente não tem autonomia sobre seus gastos, com a área educacional ficando subordinada ao prefeito ou a Secretaria de Finanças;
- c. Há ainda uma quantidade significativa de municipalidades cujos gestores educacionais e escolares, além dos professores dos anos iniciais, possuem apenas Ensino Médio completo;
- d. Na maioria dos governos locais os gestores escolares são indicados politicamente;
- e. A maioria dos municípios apresenta um baixo número de creches sob responsabilidade municipal;

- f. E poucas cidades adotaram ações para constituição e manutenção de conselhos escolares e para integração escola-comunidade.

### 3. A coordenação federativa e a promoção das capacidades estatais municipais

A análise aqui apresentada mostra que não há diferenças significativas entre os diversos *clusters*. Isso chama atenção quando são comparados os municípios com maior e menor população e, assim, com tamanhos distintos de redes de ensino, pois não há uma diferença relevante entre os *clusters* 1, 2 e 3 e o *cluster* 4. Além disso, as diferenças de recursos parecem influenciar algumas variáveis, mas não explicam grandes diferenças entre as capacidades estatais entre os municípios.

A homogeneidade nos resultados de algumas variáveis relacionadas às capacidades das Secretarias Municipais de Educação pode estar relacionada à influência dos mecanismos de coordenação federativa, especialmente, diretrizes nacionais e programas federais induzidos a partir de transferência de recursos, na garantia de padrões mínimos em todos os municípios brasileiros, conforme indica a literatura (Arretche *et al.*, 2012; Bichir *et al.*, 2020; Grin, 2016; Grin; Abrucio, 2018; Sátyro; Cunha, 2018). Exemplo disso é que a maioria dos programas federais exigiu que os governos subnacionais criassem uma Secretaria, elaborassem um Plano e criassem um Conselho para receberem os recursos.

Além disso, outras duas variáveis chamam a atenção: o número de estabelecimentos de ensino infantil e fundamental (anos iniciais) e a porcentagem de servidores estatutários em relação ao total de servidores. Em relação à primeira – o número de estabelecimentos de ensino infantil e fundamental (anos iniciais) –, a expansão da cobertura e do acesso à educação infantil e ao ensino fundamental faz parte do arcabouço regulatório aprovado nas últimas décadas. Além da determinação constitucional de universalização do ensino

fundamental, o Fundef foi um importante mecanismo para expandir as matrículas das redes municipais nessa etapa de ensino. Nos anos 2000, foi determinada a universalização da educação infantil (para crianças de quatro a cinco anos) e a expansão das creches, o que foi reforçado nos Planos Nacionais de Educação e tem sido controlado pelo Judiciário por meio de diversas ações do Ministério Público contra as Secretarias Municipais de Educação. Além da normatização, programas federais também foram importantes para a construção de centros de educação infantil nos municípios.

Os dados apresentados mostram que o fortalecimento da coordenação federativa foi acompanhado de um avanço efetivo na expansão da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, mas é importante destacar que há ainda um grande espaço para avanço no caso das creches. Em relação à segunda variável – porcentagem de servidores estatutários em relação ao total de servidores –, pode-se atribuir a alta porcentagem na maioria dos municípios aos avanços no marco regulatório feito no nível nacional em relação à carreira docente, incluindo a legislação que criou o Piso Salarial Nacional, mas também à atuação dos sindicatos localmente.

Ainda que tenha havido esses avanços, os dados mostram pouca melhoria em algumas das variáveis analisadas. No que se refere à dimensão técnico-burocrática, para além dos Planos Municipais de Educação, os instrumentos de planejamento ainda são pouco adotados e utilizados pelas Secretarias. Em relação à dimensão político-relacional, os instrumentos de participação social ainda precisam avançar no que se refere à relação entre escola e comunidade por meio de ações que fortaleçam os conselhos escolares e outras interações entre escola e comunidade. Apesar dos conselhos escolares serem obrigatórios para o recebimento de recursos de programas federais, principalmente do PDDE que vai direto para as escolas, a garantia de constituição e fortalecimento desses conselhos parece ser uma responsabilidade exclusiva delas.

Reforçada pela literatura como importante para a ativação das capacidades técnico-burocráticas e político-relacional, a autonomia das Secretarias parece ser um desafio, uma vez que muitas delas dependem diretamente das Prefeituras para a aprovação e execução de seus gastos. Isso reforça os achados de uma pesquisa sobre o tema realizada por Abrucio *et al.* (2020), segundo a qual a baixa autonomia das Secretarias Municipais de Educação traz inúmeros desafios para a construção de uma capacidade interna para gerenciar seus orçamentos, transferências intergovernamentais, compras e prestação de contas, bem como barreiras para a implementação das políticas definidas pelas áreas pedagógicas das próprias Secretarias.

O que também parece explicar os resultados é a relação entre as dimensões e as relações entre elas. Nesse sentido, observa-se que a institucionalização e a autonomia são favoráveis à construção das dimensões técnico-burocrática e político-relacional da capacidade estatal. As características da provisão do serviço constituem-se, ademais, como variáveis que afetam a capacidade municipal e são afetadas por ela, já que uma burocracia profissionalizada seria mais capaz de aderir a programas federais de construção de centros de educação infantil, por exemplo. Isso também ocorre no caso dos instrumentos de planejamento e gestão, pois uma burocracia mais profissionalizada com processos mais institucionalizados tem capacidade para produzir tais instrumentos.

Duas outras capacidades estatais são centrais e, conforme os dados, pouco desenvolvidas pelos governos locais brasileiros. Uma diz respeito aos instrumentos no campo pedagógico e a outra, aos mecanismos de relação com a sociedade. Na primeira, constata-se que as Secretarias municipais não têm nem planejamento nem um modelo de seleção e formação de gestores escolares adequado. Esse ponto é essencial porque, a despeito de ter havido uma expansão das escolas, do financiamento às atividades educacionais locais e dos elementos básicos da gestão educacional, não houve uma grande transformação



do principal indicador de qualidade da Educação brasileira, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Houve sim avanços significativos nos anos iniciais, mas que estes diminuem muito na passagem para o segundo ciclo do Ensino Fundamental. Para alterar esse quadro, os aspectos especificamente pedagógicos são essenciais, tanto nas redes de ensino como nas escolas. Basta lembrar aqui os desafios de implementar a nova BNCC, reformular a formação continuada dos professores e a seleção dos diretores escolares. Neste ponto, a coordenação nacional da descentralização não foi ainda capaz de reduzir a desigualdade de situações municipais no campo educacional.

As capacidades político-relacionais vinculadas à comunidade aparecerão igualmente como pouco desenvolvidas na maioria dos municípios brasileiros. Essa variável é muito relevante no campo educacional porque a literatura realça a importância da participação das famílias para melhorar o desempenho dos alunos, bem como da articulação com a sociedade para fazer com que a Educação ganhe um lugar central na agenda pública (Abrucio, 2018). Daí que os governos municipais aumentarão a efetividade de suas políticas educacionais caso consigam melhorar seus instrumentos de participação e deliberação sociais.

#### **4. Considerações finais**

O presente capítulo constitui exercício importante para analisar as capacidades estatais dos municípios na Educação, revelando tanto os grandes avanços obtidos nos últimos anos, resultantes principalmente de instrumentos de indução e coordenação nacional de um amplo e inédito processo de municipalização, como também os limites e desafios existentes, vinculados sobretudo a três problemas principais: a baixa autonomia de muitas Secretarias municipais de Educação (1); a fragilidade de muitos aspectos da gestão pedagógica da rede e das escolas (2), o que coloca desafios a uma melhoria mais significativa em termos de IDEB; e, por fim, a menor institucionalização dos mecanismos de articulação com a sociedade (3), o que impacta na

relação com as famílias e com a sociedade, aspectos centrais para o desempenho dos alunos como também para o aumento da importância da Educação na agenda pública.

Vale ao final mostrar quatro aspectos que o modelo conceitual e os dados empíricos aqui analisados não são capazes de entender. Primeiro, as capacidades estatais municipais dependem também das relações entre os governos estaduais e os municípios. Os estados têm um duplo papel na Educação: de coordenação e de implementação direta, tanto no Fundamental II como, principalmente, no Ensino Médio. O papel coordenador dos governos estaduais junto aos municípios é peça-chave na Educação, como se pode se ver em casos com bons resultados educacionais, como Ceará, Espírito Santo e Goiás.

Em segundo lugar, as disparidades entre os *clusters* mereciam uma análise comparativa que combine instrumentos quantitativos com qualitativos, de modo a entender melhor as diferenças entre os casos – ou grupos deles – por meio de fenômenos como as características e as dinâmicas da trajetória das políticas, o papel das lideranças nas Secretarias e nas escolas, a relação entre as redes e as unidades escolares, além da qualidade específica da formulação e implementação locais dos programas.

A análise de como os atores locais constroem as políticas educacionais, buscando entender o papel de comunidades epistêmicas mais amplas e de grupos sociais mais específicos às localidades na sua articulação com burocratas e políticos, é um terceiro aspecto que merece uma tratamento mais aprofundado, algo que provavelmente só estudos de caso comparados, selecionados estatisticamente ou por relevância da experiência ou da cidade em questão, poderiam realizar. Aqui está o ponto mais importante para desenvolver o conceito de capacidades estatais relacionais no plano municipal.

Por fim, as variáveis aqui analisadas referem-se a diferentes níveis da capacidade – individual, organizacional e sistêmico – e, para uma contribuição mais efetiva para a compreensão das

capacidades estatais, é preciso analisar esses diferentes níveis em maior profundidade, o que somente será possível a partir de análises mais qualitativas. Essa separação permitirá identificar quais destes níveis têm maior influência na implementação das políticas e seus resultados e, portanto, quais devem ser mais desenvolvidos nos municípios.

De todo modo, pesquisas sobre as capacidades estatais locais em Educação no Brasil, após três décadas de ampla transformação, contribuem para o entendimento de forma mais precisa o que cabe na lógica do federalismo brasileiro à coordenação federativa e/ou às peculiaridades municipais e regionais. O conhecimento dessa questão é essencial para produzir políticas educacionais mais efetivas e equitativas, num país que tem muita pressa porque na maior parte de sua história deu um lugar secundário à Educação e aos municípios dentro dela.

## Referências

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n.2, p. 21-44, 2019

ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec: USP, 1998.

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. O Oliveira; SANTANA, W. (ed.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade* Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ABRUCIO, F. L. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F. M. (ed.). *Políticas Educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?* São Paulo: Edições SM, p. 37-58, 2018.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. O Manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: CUNHA, C. da et al. (ed.). *O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Brasília: Unesco, p. 40-57, 2014.

ABRUCIO, F. L.; WEBER, M. *Cooperação Intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Curitiba: Instituto Positivo, 2017.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, M. C. G. *Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo*. São Paulo: Instituto Natura, 2017.

ABRUCIO, F.L. *et al* Combating Covid-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p 663-677, 2020.

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

Arretche, M. T. S. *et al* *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. São Paulo/Brasília: CEM/Cebrap, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, 2012.

BICHIR, R.; BRETTAS, G. H.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: The Social Assistance Policy in the City of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n.2, p. 1-28, 2017.

BICHIR, R.; JUNIIR, S. S.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n.102, p. 1-23, 2019.

BRASIL. *Constituição* (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 Mar. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente

sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 146, 12 de novembro de 2009.

BRASIL (2014). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências [2014]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm/). Acesso em: 22 Mar. 2020.

CARPENTER, D. P. *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

CENEVIVA, R. *O nível de governo importa para a qualidade da política pública? O caso da Educação fundamental no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, p. 173, 2012

CRUZ M. do C. M. T. *Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: Avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, p. 431, 2017.

DIDONET V. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. In Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Ed.). *Insumos para o debate 2: Emenda Constitucional n, 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas*. São

Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação 2010, p. 15-29, 2010.

DRAIBE, S. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-1984. In: SOARES, G.A.D.; D'ARAÚJO, M.C. (ed.). *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, p. 271-315, 1994.

FRANZES, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação. In: HOCMAN, G; FARIA, C. A. P. (ed.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 363-388, 2013.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? *Governance*, v.26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociologia e Cultura*, v. 20, n.1, p. 3-12, 2017.

GRIN, E. J. *Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, p. 406, 2016.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 70, p. 93-126, 2018.

GRIN E. J.; FERNANDES, G. A. L. Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. In: GRIN, E J. et al. (ed.). *Capacidades estatales en Gobiernos Locales*

*Iberoamericanos: Actualidad, Brechas y Perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 92-148, 2019.

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: A operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n.71, p. 1-27, 2019.

LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.

LIMA-SILVA, F. *Prioridade política e capacidade burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, p. 317, 2019.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

RICH, J. A. J. Grassroots bureaucracy: Intergovernmental relations and popular mobilization in Brazil's AID Polity Sector. *Latin American Politics and Society*, v. 55, n.2, p. 1-25, 2013.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n.3, p. 363-385, 2018.

SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. Tese (Doutorado em Administração Pública



e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, p. 196, 2015.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, 2018.

SEGATTO, C. I.; MACIEL, F.; ABRUCIO, F. L. (2021). *Capacidades Estatais e Seus Efeitos nas Políticas Municipais de Educação*. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, 26(84), 1-19, 2021.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: REVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (ed.). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press, p. 3-43, 1985.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J.; RIBEIRO *et al.* (ed.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades*. Brasília: IPEA, p. 45-71, 2020.

WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Policy capacity: Conceptual framework and essential components. In: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (ed.). *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan, p. 1-28, 2018.

CAPÍTULO

# 11

## DISSEMINAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE NA ESCALA DOS MUNICÍPIOS<sup>1</sup>

RENATA BICHIR

Professora da EACH/USP e pesquisadora do CEM

SERGIO SIMONI JR.

Professor da UFRGS e pesquisador do CEM

---

1 Este texto apresenta resultados de pesquisas obtidos no âmbito do projeto Governança multinível em políticas sociais nacionalmente estruturadas: o caso da assistência social. O projeto tem coordenação de Renata Bichir e é elaborado no Centro de Estudos da Metrópole, do Centro de Pesquisa, Inovação e Difusão e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (CEM/CEPID/Fapesp), e contou com recursos da Fapesp (processo 2013/07616-7).

Mais de 30 anos após a promulgação da Constituição de 1988, que reconheceu a assistência social como política pública, e 15 anos depois da estruturação sistêmica da área por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o que podemos dizer sobre as capacidades estatais disponíveis, no nível municipal, para a provisão dessa política? Essa é a pergunta que orienta esse capítulo, preocupado em identificar e analisar grupos de municípios que compartilham entre si características similares em termos de organização institucional da assistência social.

Na assistência social, os municípios têm como principal atribuição a provisão de benefícios e serviços para públicos sujeitos a diferentes tipos de vulnerabilidades – ligados ao ciclo de vida, condições de moradia, situação socioeconômica, entre outros (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017). Trata-se de uma política universal que não se esgota no atendimento aos mais pobres ou na distribuição de benefícios monetários, ainda que o SUAS tenha avançado muito, nas últimas décadas, devido à sua articulação com o Programa Bolsa Família, em uma relação não isenta de tensões (Colin; Pereira; Gonelli, 2013; Paiva; Falcão; Bartholo, 2013; Bichir, 2016).

É em particular nos municípios que essas disputas entre legados e esforços de institucionalização da política se colocam de modo mais agudo. Essa relevância dos municípios implica colocar no centro do debate a diversidade e a desigualdade social, econômica e institucional do nível local. Os municípios brasileiros são muito heterogêneos na sua capacidade de arrecadar e gastar recursos, na qualificação de sua burocracia pública e na densidade de sua estrutura administrativa. Esses atributos compõem algumas das dimensões centrais do polissêmico conceito de “capacidades estatais” – abordado em profundidade em outros capítulos deste livro<sup>1</sup> – e implicam em potencialidades desiguais para a oferta

1 Para um balanço das diversas concepções e mensurações do conceito de capacidades estatais ver Aguiar e Lima (2019) e também Gomide, Pereira e Machado (2017).

dos serviços e benefícios de assistência social, e de qualquer outra política pública com similar desenho federativo.

A assistência social é estruturada em um sistema nacional de política, o SUAS, que, da mesma forma que a política da saúde no Sistema Único de Saúde (SUS), consiste em uma estratégia, tida como bem-sucedida, de promoção de coordenação e garantia de adesão a políticas nacionais em um estado federativo (Lício, 2012; Bichir; Simoni Junior; Pereira, 2020; Grin; Abrucio, 2018; Meniccuci; Marques, 2016). Parte expressiva do processo de institucionalização da assistência social neste tipo de arranjo consiste em diversos mecanismos adotados pela União na disseminação, promoção e equalização de capacidades nos níveis subnacionais.

Esse processo ocorre tanto por meio de normas e regras que especificam divisão de competências e responsabilidades entre os entes federativos, parâmetros mínimos de prestação de serviços e qualidade da gestão, quanto pela promoção da capacitação de gestores, bem como pela pactuação de metas para aprimoramento das gestões estaduais e municipais (Franzese; Abrucio, 2013; Palotti; Machado, 2014; Jaccoud; Lício; Leandro, 2018). Ressaltam-se, ainda, os efeitos indutores de novas estratégias de financiamento (Mesquita *et al*, 2020). A combinação desses incentivos e estratégias de coordenação tem contribuído não só para garantir a adesão maciça dos municípios ao SUAS, como para reduzir as desigualdades locais em termos de capacidades para provisão dessa política, em um processo de institucionalização que se iniciou com a priorização política da assistência social na agenda do governo federal (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Bichir; Gutierrez, 2019)

Alguns trabalhos têm mostrado que é praticamente universal a institucionalização dos pilares básicos desta política no nível local, a saber, a constituição de conselhos, planos e fundos municipais de assistências social (Cavalcanti; Ribeiro, 2012). Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) também estão presentes

em praticamente todos os municípios, garantindo uma importante dimensão de capacidade estatal, a capilaridade dos serviços (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2019). Conforme iremos abordar, os estudos divergem um pouco mais quando indicadores mais exigentes de capacidades são mobilizados.

No entanto, no jogo de relações federativas de políticas públicas nacionalmente reguladas, é importante destacar, em linha com a literatura sobre governança multinível e com os estudos sobre implementação (Sellers; Lidstrom, 2007; Kazepov; Barberis, 2013; Bichir; Bretas; Canato, 2017), que provisão local não é mera execução de regras nacionalmente definidas. Há espaço para decisões e certo grau de autonomia decisória mesmo em políticas nacionalmente reguladas, a depender dos modos de construção dos processos de coordenação federativa e dos arranjos institucionais de cada política. Nesse sentido, neste capítulo partimos de resultados intrigantes apresentados em Bichir, Simoni Jr e Pereira (2020).

Naquele trabalho, ressaltamos que ocorreu um processo de elevação e convergência em indicadores de implementação de serviços e benefícios socioassistenciais entre macrorregiões e entre os portes municipais. Ao mesmo tempo, encontramos que, a despeito da menor desigualdade geral em termos de capacidades para provisão dos serviços, a heterogeneidade regional nestes indicadores não apenas é mais elevada do que os de implementação como não apresentou tendência de convergência no período analisado, 2011 a 2016. Ou seja, os resultados apresentados naquele estudo indicam que porte de município e macrorregião impactam na distribuição de capacidades na área da assistência social.

Neste texto, focado exclusivamente nas capacidades estatais que estruturam a provisão desses serviços, e não diretamente em sua oferta, abordamos sua distribuição nos municípios por meio de novos indicadores e com outra metodologia, a análise de *cluster/* agrupamentos. Os resultados, no entanto, são semelhantes: os

municípios pouco se diferenciam entre si em diversas das principais dimensões de capacidades estatais, corroborando a ideia de indução de capacidades nos níveis subnacionais e de redução de desigualdades na escala municipal. Por outro lado, é importante observar que há variações relevantes em algumas dimensões de capacidades – destacadamente qualificação e carreira das burocracias da assistência e papel e relevância do cofinanciamento estadual aos municípios. Sobretudo, essa variação apresenta notável relação com o porte dos municípios e com as macrorregiões, dimensões exógenas à construção dos grupos. Esses resultados contribuem para qualificar o debate sobre capacidades, seja do ponto de vista do debate acadêmico preocupado com sua mensuração cada vez mais precisa, seja do ponto de vista de eventuais recomendações a gestores da área.

Além dessa introdução e das considerações finais, este capítulo estrutura-se em três seções centrais. A próxima aborda a estruturação federativa do SUAS à luz da literatura sobre o tema, com destaque para o papel dos municípios e para os mecanismos criados ao longo do tempo para estimular a disseminação de capacidades nos níveis subnacionais. Na segunda seção, apresentamos os indicadores e a metodologia utilizada. Na terceira seção, apresentamos e discutimos os agrupamentos encontrados. Por fim, ponderamos sobre as vantagens e as limitações de abordagens centradas em capacidades estatais para compreender a institucionalização de agendas públicas relativamente recentes e apontamos para algumas possibilidades de análise futura.

## 1. Relações intergovernamentais na assistência e estímulos às capacidades municipais

A “ossatura institucional” da assistência social, para usar os termos de Raichelis (2019), começa a ser delineada com a Constituição de 1988, com seu reconhecimento como política social não contributiva, no tripé da seguridade social. Inicia-se então um lento processo de construção de capacidades estatais, de descentralização e de transformação de um legado assim caracterizado pela Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social, criada na gestão Sarney (1985-1990): concepção assistencialista, uso clientelista das ações, insuficiência de recursos, fragmentação das ações, superposição de ações nas três instâncias de governo, excessiva centralização financeira e político-administrativa das políticas e programas e baixa qualidade do atendimento (Almeida, 1995).

Com a Constituição de 1988, as políticas de assistência social e de combate à pobreza passaram a ser uma atribuição dos municípios, ainda que a superação da pobreza e a diminuição da desigualdade continuassem como atribuições comuns das três esferas de governo. As atribuições e competências dos governos federal e estadual permaneceram predominantemente normativas, enquanto ao governo municipal coube a execução das ações finais da política. Porém, segundo Almeida (1995), não foram definidos de forma clara os mecanismos e modalidades de cooperação entre as três instâncias. Esse cenário só começou a ser alterado mais profundamente a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), e com maior institucionalidade, do ponto de vista da construção de um sistema nacional de política, a partir do primeiro governo Lula (2003-2006).

Um dos grandes desafios na assistência social é a constituição da área como *política pública* e direito, para além das ações filantrópicas e da baixíssima presença estatal (Bichir, 2016; Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Margarites, 2019). O caráter tardio das reformas descentralizadoras na assistência social, em comparação com outras

áreas de políticas, é assim explicado por Almeida (1995): 1) inexistência de uma política nacional de reforma no âmbito federal, no contexto da redemocratização; 2) importância do aparato federal de assistência como instrumento de patronagem e negociação política entre a presidência, suas bases no Congresso e apoios nos Estados; 3) fragilidade política da coalizão de apoio às reformas. Ponderando esse diagnóstico pessimista, outros autores vão demonstrar o sucesso da comunidade da assistência social na conformação do conceito de seguridade social, no contexto da Assembleia Nacional Constituinte (Margarites, 2019) e na defesa da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas – Lei 8.742 de 1993), aprovada depois do veto inicial de Collor (Gutierrez, 2015; Mendosa, 2012; Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017).

Um primeiro esforço de descentralização e de ampliação da responsabilidade pública tem início na década de 1990, com Normas Operacionais Básicas (NOBs) – de 1996 e 1997 – que formalizam repasses de recursos federais para entes subnacionais, via convênios articulados pela Secretaria de Assistência Social e o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (Jaccoud; Lício; Leandro, 2018). Neste momento, a descentralização da assistência social caminhava no sentido da municipalização da provisão dos serviços, mas sem dispor de mecanismos para garantir a coordenação federativa e a uniformidade das ofertas (Jaccoud; Lício; Leandro, 2018). Assim, ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ocorreram mudanças incrementais. Em matéria de coordenação federativa houve poucos avanços, pois governos federal e estaduais figuravam como repassadores de recursos para municípios, dotados de grande autonomia decisória e de uma teia de relações com ONGs e entidades filantrópicas prestadoras de serviços (Almeida, 2005).

Transformações significativas em termos de construção institucional e regulamentação de relações intergovernamentais ocorrem a partir do governo Lula (2003-2010), com a definição dos pilares



centrais do SUAS (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Bichir; Gutierrez, 2019). As principais regulamentações da política de assistência social ocorrem com a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004,<sup>2</sup> a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), em 2005, e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução do CNAS nº 109, de 2009).<sup>3</sup> Deve-se mencionar ainda, mais recentemente, a chamada Lei do SUAS (Lei no. 12.435) de 2011, que atualizou a Loas e consolidou os pilares do SUAS.

Segundo Jaccoud *et al.* (2018), três dimensões foram essenciais na estratégia de indução federal à adesão ao SUAS: 1) aumento dos recursos disponíveis para a política de assistência; 2) substituição da lógica dos convênios por repasses regulares e automáticos, entre o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos fundos estaduais e municipais, gerando efeitos de garantia de continuidade dos serviços e confiabilidade do sistema; 3) transformação na lógica de antigos programas federais para a lógica dos novos serviços socioassistenciais tipificados em âmbito federal, mas providos no âmbito subnacional, destacadamente pelos municípios. Esses autores argumentam, ainda, que as transferências federais por níveis de proteção (básica, média ou alta complexidade), com pisos e blocos de financiamento, tiveram efeito indutor na ampliação da rede de equipamentos socioassistenciais, e também impacto na alocação dos recursos municipais (Jaccoud *et al.*, 2018), dimensão corroborada por Mesquita *et al.* (2020).

2 A PNAS estabeleceu parâmetros para a implementação do SUAS, definiu os tipos de segurança sob responsabilidade da assistência (acolhida, renda, convivência, autonomia, riscos circunstanciais) e também especificou a organização de equipamentos públicos em todos os municípios como porta de entrada à assistência, separados de acordo com o nível de complexidade do atendimento, instituindo a proteção básica e a proteção especial.

3 A Tipificação padroniza os serviços da proteção básica e especial, executados direta ou indiretamente, para, então, serem passíveis de cofinanciamento federal. Isso significa que, eventualmente, podem existir programas assistenciais próprios de estados e municípios, mas sem o enquadramento nos parâmetros nacionais eles não podem receber recursos federais via FNAS (Jaccoud; Lício; Leandro, 2018).

As relações intergovernamentais no âmbito do SUAS são atualmente baseadas na seguinte divisão de tarefas: ao governo federal compete a normatização geral da política, o repasse de recursos federais para programas tipificados via FNAS, a definição dos tipos de serviços socioassistenciais que podem ou não ser cofinanciados via sistema de repasses de recursos fundo-a-fundo, as estratégias gerais de monitoramento e avaliação, bem como o desenho da estratégia de capacitação das burocracias em nível subnacional. Os governos municipais são responsáveis pela implementação dos serviços tanto no nível da proteção básica quanto da especial, a depender do nível de gestão em que se encontram (Jaccoud; Lício; Leandro, 2018). A descentralização da assistência social teve viés municipalista e os estados possuem papel limitado na oferta direta de serviços.

O tema do desenvolvimento de capacidades nos níveis subnacionais esteve na agenda nessas últimas décadas, em particular desde que a assistência social adquiriu seu arranjo sistêmico com o SUAS. Conforme argumentam Grin e Abrucio (2018), o SUAS tem desenvolvido um papel central no fortalecimento de capacidades estatais em nível municipal, em particular devido a seu próprio formato institucional (com indução de pilares institucionais mínimos nos municípios – conselho, plano e fundo), aos mecanismos de financiamento (transferências fundo a fundo, de acordo com pisos e níveis de habilitação no sistema) e estratégias de pactuação federativa de metas na CIT, com os Pactos de Aprimoramento de Gestão, que respeitam, inclusive, peculiaridades subnacionais, como a realidade das metrópoles em contraste com os municípios de pequeno porte. Além de induzir a instituição de pilares básicos nos municípios, o SUAS têm avançado na definição de indicadores e mecanismos de repasse de recursos a depender da qualidade da gestão municipal, com destaque para o IGD-SUAS, construído a partir da emulação do IGD do Bolsa Família (Grin; Abrucio, 2018; Bichir, 2011; Bichir, 2016).

Nesse processo de construção de capacidades no plano federal e nos níveis subnacionais, Bichir, Simoni Jr. e Pereira (2020) apontam não só a relevância de macro diretrizes federais, mas também as normas que especificam mais claramente a margem de atuação dos municípios na oferta dos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, mencionam que a NOB-RH (2006), que cria parâmetros gerais para a gestão do trabalho na área da assistência social, e a Tipificação Nacional dos Serviços (2009), que padroniza em nível nacional os serviços de proteção básica e especial de média e alta complexidade, foram importantes em duas dimensões centrais da implementação: definição dos recursos humanos necessários para a oferta dos serviços e de quais serviços podem ser cofinanciados pela política, reduzindo a margem de discricionariedade dos municípios nessas ofertas.

A mudança nos padrões de financiamento da política tem sido destacada pela literatura como uma das estratégias centrais de coordenação federativa e de indução de capacidades em nível subnacional. Segundo Mesquita *et al* (2020), uma vez que os normativos federais pactuados em instâncias como a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) tinham poder de *enforcement* relativamente baixo, foi necessário reforçar mecanismos de coordenação federativa da assistência por meio de todo um remodelamento de seu custeio, com prioridade a transferências condicionadas baseadas em critérios transparentes e impessoais. O ponto central era gerar previsibilidade e confiança em relação ao repasse federal, em um modelo de gestão compartilhada com diretrizes comuns. Como as autoras demonstram, a capacidade de gasto do governo federal foi central para estruturar o sistema e estimular a estruturação dos serviços nos níveis subnacionais, em particular nos municípios:

Os incentivos financeiros, via transferências condicionadas federais, efetivamente configuraram instrumentos importantes na estratégia de construção de um sistema único na assistência social. Sua capacidade de indução, articulada a uma política pactuada em instâncias intergovernamentais, atraiu os entes federados para a oferta de serviços socioassistenciais no âmbito de uma política nacional (Mesquita *et al*, 2020, p. 204).

Há limites, entretanto, ao poder indutor da União, que até o momento não tem sido bem sucedida, por exemplo, em garantir a ampla participação do nível estadual, seja no cofinanciamento da política, seja na atuação efetiva nas áreas que lhe competem, como capacitação de gestores subnacionais e organização de ofertas de maior complexidade entre as redes municipais. Nesse sentido, a literatura tem apontado para a grande heterogeneidade do envolvimento dos estados mesmo como o arranjo sistêmico do SUAS (Silva, 2015), e para a importância da coordenação estadual com seus respectivos municípios quando ela ocorre, como no caso de Minas Gerais estudado por Palloti e Costa (2011). A baixa participação relativa dos entes estaduais na assistência social potencialmente compromete não só o cofinanciamento da política como a coordenação regional das ações. A partir de dados sobre a expansão dos serviços em nível subnacional, Jaccoud, Lício e Leandro (2018) concluem que houve mudanças muito mais significativas em âmbito municipal do que estadual – seja em termos de alocação de recursos, seja de oferta de serviços.

Neste estudo, combinamos essas dimensões, em escala nacional e tomando os municípios como unidades de análise, de modo a verificar qual é o grau de convergência em termos de desenvolvimento de capacidades estatais para provisão dessa política, conforme apresentado nas próximas seções.

## 2. Metodologia

Este capítulo segue a proposta geral do livro de analisar capacidades estatais municipais em diversas áreas de políticas com a mesma metodologia. A análise de *cluster* por *k-means* foi empregada dividindo os municípios em quatro grupos, maximizando a homogeneidade interna e a heterogeneidade externa em indicadores específicos de cada área. No caso da assistência, trabalhamos com 22 variáveis, utilizando como fontes a MUNIC/IBGE 2018, o Censo SUAS de 2017 e o Finbra/Siconfi de 2018. A seleção de variáveis teve como objetivo cobrir diversas dimensões de capacidades estatais:

- **estruturação/institucionalização:** caracterização do órgão gestor (se secretaria exclusiva da assistência social, subordinada a outra pasta ou inexistente); identificação do ordenador de despesa; identificação da existência de programa municipal exclusivo de assistência social, de plano (e se este é avaliado anualmente), conselho (e se este fiscaliza e delibera o orçamento municipal) e fundo municipais da assistência social; identificação de se o município executa diretamente serviços socioassistenciais; o número de unidades CRAS e CREAS presentes no município e se o órgão gestor da assistência social faz convênio com organizações sociais e é responsável pelo Cadastro Único.

Essas variáveis reúnem desde os pilares básicos de estruturação do SUAS no nível municipal, testados em diversos estudos empíricos, até aspectos de organização das ofertas de serviços e benefícios socioassistenciais, permitindo denotar qual é o grau de relevância política da área na agenda municipal, conforme outros estudos já argumentaram (Bichir; Simoni Jr., 2020). Estudos empíricos sobre a implementação do SUAS têm demonstrado que a provisão indireta de serviços tende a ser mais relevante quanto maior o porte dos municípios, em particular em algumas regiões do país, e também na prestação de serviços de maior complexidade (Raichelis, 2019).

- **burocrática:** escolaridade do gestor; a porcentagem de trabalhadores da área com ensino superior; existência de plano de capacitação permanente e de plano de cargos, carreiras e salários específico na área de assistência social.

Essas variáveis procuram aferir a qualidade da burocracia local, em linha com estudos que utilizaram métricas similares (a exemplo de D'albuquerque; Sátyro, 2020);

- **orçamentária:** recebimento de recursos estaduais via fundo a fundo, convênio ou forma mista; e o peso do gasto com assistência no orçamento municipal.

Essa dimensão procura captar tanto o peso da estruturação da nova sistemática de financiamento do SUAS – lógica fundo a fundo, em contraposição à antiga lógica de estabelecimento de convênios – quanto a dimensão do peso do orçamento municipal destinado para área. Conforme vários estudos demonstram, o cofinanciamento municipal tem sido relevante na consolidação das ofertas socioassistenciais e em muitos casos têm peso relativo maior do que a parcela transferida via recursos do FNAS (Mesquita *et al.*, 2020; Raichelis, 2019).

A utilização desse amplo conjunto de variáveis avança em relação à literatura corrente. Cavalcante e Ribeiro (2012) estudaram os primeiros anos de institucionalização do SUAS, focando na existência de capacidades administrativas mais básicas, como conselhos, planos e fundos municipais. Outros estudos se concentram em mensurar o perfil e a qualidade das burocracias implementadoras da assistência social. Em D’Albuquerque e Sátyro (2020), dimensões de qualidade da burocracia são mensuradas por escolaridade, formalização e estabilidade dos vínculos de trabalho da burocracia. Por sua vez, Sátyro, Cunha e Campos (2016) e Sátyro e Cunha (2019) utilizam a formalidade dos vínculos empregatícios. Já os indicadores de capacidade utilizados em Bichir, Simoni Jr e Pereira (2020), por se basearem no CRAS como unidade de análise, não incluem a dimensão de financiamento nem variáveis de âmbito político/administrativo.<sup>4</sup>

Em linha com o debate apresentado na seção anterior, acreditamos que aferir os potenciais efeitos de 15 anos de estruturação do SUAS em termos de indução de capacidades estatais em nível subnacional implica utilizar uma gama diversificada de variáveis, indo além dos pilares básicos do sistema e incluindo medidas de priorização local do tema na agenda. A partir da distribuição dos indicadores, algoritmos criaram quatro grupos que permitem verificar semelhanças e diferenças entre os municípios brasileiros em termos de capacidades. A definição de quatro grupos de municípios baseou-se na intenção

<sup>4</sup> Mas incluíam indicadores de estrutura física dos equipamentos, ausentes neste capítulo.

de comparar resultados obtidos em diferentes áreas de políticas que compõem o livro, julgando-se que essa quantidade de grupos seria adequada para expressar, em linhas gerais, a variabilidade de situações municipais em termos de capacidades estatais em diferentes áreas de políticas. Como veremos, no caso da assistência social seria possível ter um número ainda menor de agrupamentos, dada a similaridade relativa entre alguns dos grupos obtidos.

Cabe notar que basta um *missing* em apenas uma das variáveis listadas acima para uma localidade ser excluída da amostra, o que é um critério bastante exigente. Desse modo, permaneceram na análise 4.033 municípios.<sup>5</sup> Na próxima seção, além das variáveis de capacidades estatais, verificamos em que medida os municípios pertencentes a cada *cluster* também se assemelham ou se diferenciam em termos de dimensões exógenas que são importantes para o funcionamento da política de assistência social, tais como aspectos socioeconômicos, demográficos e regionais.

Especificamente, consideramos a média municipal de cada *cluster* em relação a: tamanho da população, PIB *per capita*, IDH municipal, porcentagem da população pobre, extremamente pobre, crianças pobres, pessoas residentes em domicílios vulneráveis dependentes de idosos, população rural,<sup>6</sup> e a distribuição regional dos municípios, apresentados por meio de mapas. Em outros termos, procuramos analisar eventuais associações entre maior ou menor presença de dimensões que pressionam pela oferta de políticas da assistência social – existência de população pobre e vulnerável, concentração de certos grupos demográficos –, e a existência ou não de capacidades estatais que permitam, em tese, estruturar essas ofertas.

5 Isso significa que cerca de 27 % dos municípios brasileiros não fazem parte da análise, o que coloca limites à generalização das evidências aqui demonstradas.

6 Os dados de população são de 2018, o PIB *per capita* de 2016 e os demais de 2010.

### 3. Capacidades estatais em nível municipal

Vejam os inicialmente o número de municípios alocados em cada agrupamento. Os *clusters* são muito heterogêneos em seu tamanho: enquanto o 2 tem mais de 3.100 municípios, englobando a maior parte da amostra, o 3 tem apenas 88:

De modo a facilitar a visualização dos resultados, apresentamos a média das variáveis de cada grupo por cada tipo de dimensão de capacidade apresentada na seção anterior. Primeiro, os indicadores de estruturação e institucionalização.

Tabela 1 - Número de municípios por *cluster*. Brasil.

Tamanho do <i>Cluster</i>	<i>Cluster</i>			
	1	2	3	4
	597	3146	88	202

Fonte: Elaboração própria a partir de MUNIC/IBGE, Censo SUAS e Finbra/Siconfi.

É notável que a grande maioria das variáveis apresenta baixa ou nula variação entre os *clusters*, particularmente a existência de programa exclusivo na área de assistência, plano, fundo, conselho, e a execução de serviços assistenciais com secretaria exclusiva responsável pela ordenação de despesa, reforçando o diagnóstico da disseminação dos alicerces básicos do SUAS no nível local em todo o país. Outro resultado relativamente invariante merece destaque: a presença maciça do Cadastro Único realizado por meio das instituições locais da assistência social, corroborando a literatura que destaca a importância do crescimento articulado do SUAS, do Cadastro e do Bolsa Família (Colin; Pereira; Gonelli, 2013; Paiva; Falcão; Bartholo, 2013; Bichir, 2016).



Tabela 2 - Distribuição média da dimensão estruturação/institucionalização por *cluster*. Brasil.

Variável	Alternativas	Cluster			
		1	2	3	4
Caracterização do Órgão Gestor	0 - não possui	1,68	1,74	1,65	1,68
	1 - subordinado/ indireto				
	2 - secretaria exclusiva				
Ordenador da despesa	0 - outro	1,12	1,13	1,02	1,23
	1 - Secretaria				
	2 - Prefeito				
Prefeitura tem programa exclusivo da área	0 - não	0,97	0,97	1,00	0,95
	1 - sim				
Plano Municipal de Assistência Social	0 - não	1,00	1,00	1,00	1,00
	1 - sim				
O desenvolvimento do plano é avaliado anualmente	0 - não	0,83	0,84	0,78	0,87
	1 - sim				
O CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal é realizado no município pelo órgão gestor da assistência social	0 - não	0,89	0,90	0,95	0,81
	1 - sim				
Fundo Municipal de Assistência Social	0 - não	1,00	1,00	0,99	1,00
	1 - sim				
O município executa diretamente serviços socioassistenciais	0 - não	1,00	1,00	1,00	1,00
	1 - sim				
Número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	Contínua	1,40	1,36	11,59	1,32
Número de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	Contínua	0,47	0,46	2,88	0,44
O órgão gestor municipal faz transferência de recursos por convênio/termo de parceria para ONG?	0 - não	0,33	0,38	0,88	0,48
	1 - sim				
Conselho Municipal de Assistência Social	0 - não	1,00	1,00	1,00	1,00
	1 - sim				
O Conselho deliberou sobre a proposta anual de orçamento do executivo?	0 - não	0,66	0,71	0,69	0,67
	1 - sim				
O Conselho fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS?	0 - não	0,51	1,00	0,95	0,92
	1 - sim				

Fonte: Elaboração própria a partir de MUNIC/IBGE, Censo SUAS e Finbra/Siconfi.

Abaixo, vejamos a dimensão da burocracia.

Tabela 3 - Distribuição média da dimensão burocracia por *cluster*.  
Brasil.

Variável	Alternativas	Cluster			
		1	2	3	4
Escolaridade do Gestor	0 - EF 1 incompleto				
	1 - EF 1 completo				
	2 - EM incompleto				
	3 - EM completo				
	4 - Superior incompleto	4,70	4,75	5,56	4,80
	5 - Superior completo				
	6 - Especialização				
	7 - Mestrado				
Município possui plano de capacitação permanente	0 - não	0,52	0,00	0,35	0,08
	1 - sim				
Os servidores do órgão gestor de assistência social possuem Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS)	0 - não	0,22	0,22	0,45	0,29
	1 - sim				
% de Trabalhadores de Ensino Superior	%	36,1 %	38,5 %	41,4 %	41,4 %

Fonte: Elaboração própria a partir de MUNIC/IBGE, Censo SUAS e Finbra/Siconfi.

A média de todos os *clusters* na variável escolaridade indica que os gestores da assistência tendem a ter grau superior, ao menos incompleto. Considerando todos os funcionários da área da assistência, chega a cerca de 40 % aqueles que completaram este nível, com pouca variação entre os agrupamentos. Notem-se, entretanto, disparidades na existência de um plano municipal de capacitação permanente e de um plano de cargos, carreiras e salários.

A tabela 4 mostra a dimensão do financiamento:

Tabela 4 - Distribuição média da dimensão financiamento por *cluster*. Brasil.

Variável	Alternativas	Cluster			
		1	2	3	4
Recebe financiamento estadual via fundo a fundo	0 – não	0,58	0,65	0,56	0,00
	1 – sim				
Recebe financiamento estadual via convênio	0 – não	0,04	0,03	0,05	0,00
	1 – sim				
Recebe financiamento estadual misto (fundo a fundo e convênio)	0 – não	0,00	0,00	0,02	1,00
	1 – sim				
% de gastos municipais na função assistência social	%	3,9 %	4,0 %	2,4 %	4,2 %

Fonte: Elaboração própria a partir de MUNIC/IBGE, Censo SUAS e Finbra/Siconfi.

A maioria dos municípios recebe financiamento do governo estadual via fundo-a-fundo, exceto os municípios do *cluster* 4, no qual todos recebem na categoria misto (tanto fundo-a-fundo, quanto por convênio). Ademais, os gastos municipais na assistência perfazem, em média, cerca de 4 % do orçamento, à exceção do grupo 3, que apresenta médias mais baixas de gastos próprios na função assistência.

Em suma, salta aos olhos que a grande maioria das variáveis de capacidade pouco varia, em termos médios, entre os *clusters*. Dito de outra forma, a separação em quatro grupos de municípios é feita com base em algumas poucas variáveis e as principais dimensões de capacidades consideradas na análise pouco discriminam os municípios. As maiores diferenças entre os agrupamentos de municípios se encontram em algumas componentes da dimensão da capacidade burocrática (existência de planos de capacitação e de carreira) e em duas dimensões importantes na lógica da governança multinível do SUAS:

- a) O papel do nível estadual no financiamento dos municípios – seja via lógica de transferência de recursos fundo a fundo para serviços tipificados pelo SUAS, seja por meio da lógica de convênios, geralmente destinada a programas próprios não tipificados;
- b) O papel da sociedade civil, por meio da transferência de recursos para provisão indireta de serviços (notadamente no *cluster* 3).

Sem menosprezar a possibilidade de que outro número de agrupamentos poderia ser mais adequado para o caso da assistência social, ou de que outras variáveis poderiam ser incorporadas – tais como dados mais refinados sobre receitas e gastos municipais, perfil dos secretários da pasta, modos de atuação dos conselhos municipais, entre outras que ou não são facilmente disponíveis para a escala nacional ou apresentam problemas de confiabilidade nas bases de dados disponíveis –, a constatação de que os *clusters* se diferenciam em poucas variáveis tem consequências substantivas importantes. Primeiro,

a homogeneidade indica disseminação de capacidades semelhantes mesmo em unidades bastante heterogêneas, o que permite contrapor afirmações ainda recorrentes de que as desigualdades de capacidades entre os municípios permaneceram significativas mesmo pós-SUAS – argumento encontrado em Jaccoud, Lício e Leandro (2018), por exemplo. Certamente não estamos afirmando que atingimos qualquer patamar ideal de disseminação de capacidades estatais, mas nossos resultados indicam que é cada vez mais importante debater não só novos indicadores de capacidades, mas também refinar indicadores de ofertas, de demanda potencial e mesmo de resultados, a exemplo de discussões provocadas por Bichir, Simoni Jr., Pereira (2020) e D’albuquerque e Sátyo (2020). Afinal, capacidades estatais indicam recursos diversos que, potencialmente, aprimoram resultados desejados, mas como é bem sabido, é importante mensurar se esses resultados foram de fato obtidos,<sup>7</sup> evitando problemas metodológicos e de explicação tautológica já identificados na literatura sobre mensuração de capacidades (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

Segundo, as diferenças existem e são também significativas. E eles se tornam ainda mais analiticamente interessantes se considerarmos a distribuição dos agrupamos pelas variáveis exógenas, socioeconômicas e regionais, conforme tabela abaixo. Os dados selecionados permitem dialogar com o trabalho de D’albuquerque e Sátyo (2020), que em análise nacional na escala dos municípios também procuraram construir indicadores de “demanda potencial” por serviços socioassistenciais no nível municipal. Além de dimensões consideradas por aquelas autoras, visamos cobrir também potenciais diferenças entre os cenários urbano e rural, seguindo pistas de estudos nacionais – mas qualitativos – sobre diferentes contextos de implementação do SUAS (Raichelis, 2019).

<sup>7</sup> Isso pode ser feito, por exemplo, a partir da análise dos indicadores presentes nos Pactos de Aprimoramento da Gestão, seja em nível municipal, seja em nível estadual. Uma vez que essas bases se referem a metas e indicadores de performance pactuados na CIT, nesse caso podemos com propriedade falar em *resultados*, sem confusão com indicadores de *capacidades*.

Tabela 5 - Distribuição média de variáveis exógenas em cada *cluster*.  
Brasil

Variáveis exógenas	Cluster			
	1	2	3	4
População 2018	24.886	25.585	698.978	25.669
PIB <i>per capita</i>	20.195	21.997	36.158	25.691
IDH Municipal	0,65	0,66	0,75	0,69
% pobre	26,25	23,23	9,25	15,99
% extremamente pobre	13,29	11,37	2,86	6,77
% crianças pobres	37,16	33,86	16,06	24,81
% pessoas em domicílios vulneráveis dependentes de idosos	3,9	3,53	1,68	2,47
% rural	38,96	36,02	3,8	34,58

Fonte: Elaboração própria a partir de MUNIC/IBGE, IBGE e Censo/IBGE.

Na tabela 5, vemos que o *cluster* 3 se destaca dos demais por possuir maior população média, maior PIB *per capita*, melhor IDH municipal e menores indicadores de pobreza e de população rural. Os agrupamentos 1 e 2, por sua vez, têm distribuição inversa, ou seja, concentram maior população vulnerável e maior demanda potencial por benefícios e serviços socioassistenciais. Essas informações dão indicações de que a distribuição regional dos agrupamentos não é aleatória. E, de fato, como mostram os mapas abaixo (Figura 1), têm-se claros padrões: enquanto o *cluster* 2 é uma amostra representativa de todo Brasil, o *cluster* 1 tem uma sobre-representação de municípios nordestinos, o 3 do sudeste, e o 4 do sul e do sudeste.

Em síntese, fica claro que existe uma associação entre os indicadores de capacidade e as variáveis socioeconômicas, demográficas e regionais: o agrupamento 3 é composto pelos maiores e mais ricos municípios, particularmente do Sudeste, com menor taxa percentual

Figura 1. Distribuição espacial dos agrupamentos.

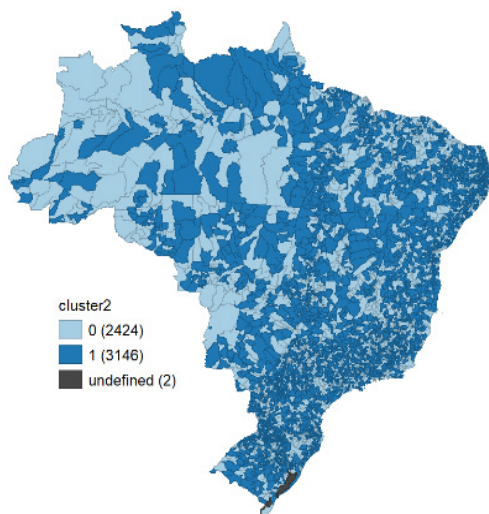
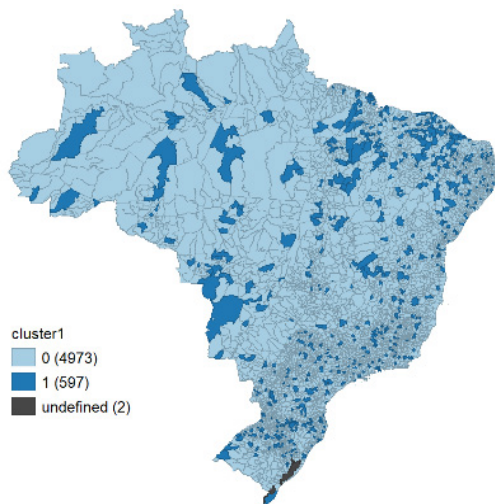
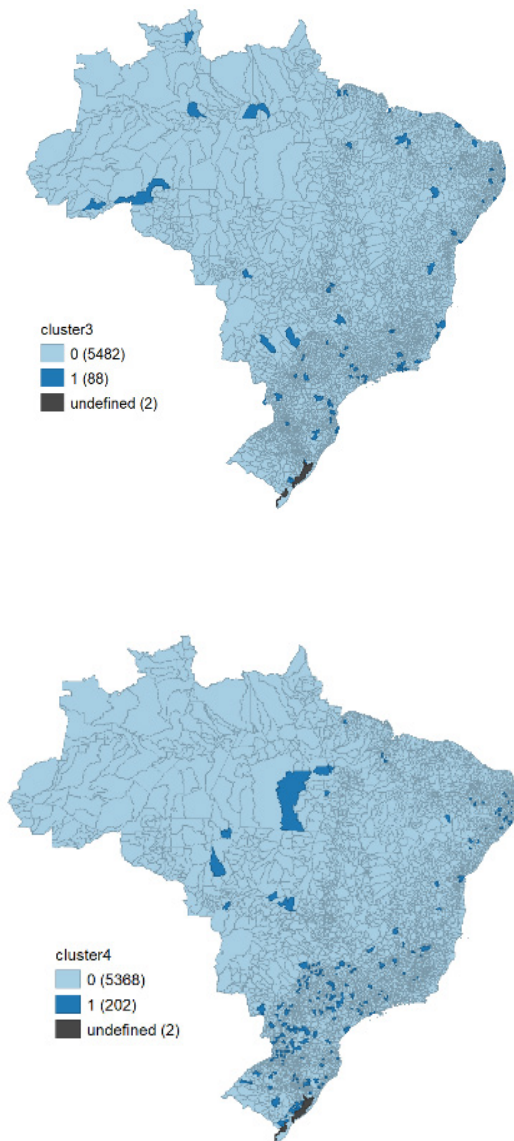


Figura 1. Distribuição espacial dos agrupamentos  
(continuação)



Fonte: Elaboração própria a partir de MUNIC/IBGE, Censo SUAS e Finbra/Siconfi.



de pobreza. Este *cluster* tende a apresentar melhores indicadores de estruturação e qualificação da burocracia (maior escolaridade do gestor, maior porcentagem de municípios com plano de cargos, carreiras e salários) e padrões próprios de execução orçamentária (com a menor média de gasto com assistência social) e de relação com a sociedade civil. Se, por um lado, apresentam maior número médio de CRAS e CREAS, em consonância com o que é esperado com o porte dos municípios que compõem este *cluster*, também é significativa a provisão indireta de serviços via organizações da sociedade civil (OSC).

Esses resultados reforçam evidências de estudos qualitativos que indicam a importância da relação entre instâncias estatais e societárias na implementação da assistência em grandes municípios, em particular em metrópoles (Raichelis, 2019; Bichir; Brettas; Canato, 2017) e estudos de grande N que mostram uma correlação negativa entre execução orçamentária de recursos federais para a assistência social e riqueza municipal (D'albuquerque; Sátyro, 2020). Cabe ainda uma ressalva: se, em termos médios, os municípios que compõem o *cluster* 3 apresentam melhores indicadores de capacidades estatais e menores vulnerabilidades na comparação com os demais grupos, não é possível esquecer que a escala dos problemas e demandas nesse perfil de municípios é considerável. Dados do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal para o quadriênio 2014-2017 mostram que as metrópoles sistematicamente têm mais dificuldade em cumprir metas na comparação com demais portes municipais, em quase todas as dimensões consideradas, ainda que haja variação significativa entre elas.

As evidências para os demais *clusters* não são totalmente notadas pela literatura. Os municípios do *cluster* 1, que se situam mais no Nordeste, a despeito de serem mais pobres, só se diferenciam negativamente na capacidade fiscalizadora dos conselhos em programas, projetos e benefícios do SUAS, ao passo que se destacam positivamente dos demais grupos em termos de maior presença relativa de planos de capacitação permanente. Por sua vez, os municípios do *cluster* 2,

próximos aos primeiros, têm como defasagem apenas a ausência de planos de formação e carreira para sua burocracia. O mesmo acontece com municípios do grupo 4, que se encontram particularmente no interior do Sul e do Sudeste. Além disso, como já notado, este *cluster* se notabiliza na dimensão do cofinanciamento estadual. A ausência de participação efetiva dos estados no financiamento e na organização da política de assistência social, particularmente via transferência do fundo estadual ao fundo municipal, tem sido destacada pela literatura (Jaccoud; Lício; Leandro, 2018; Mesquita *et al*, 2020). Nossos resultados refinam esse diagnóstico e indicam que um conjunto de municípios (*cluster* 4) se destaca por todos seus membros receberem financiamento estadual por modelo misto, que conjuga a lógica do SUAS com a antiga lógica de convênios.

Em síntese, nossos resultados suscitam diálogo interessante com outros estudos e achados reportados pela literatura preocupada com a mensuração de capacidades estatais na assistência social e com a análise sistemática dos potenciais efeitos indutores do SUAS. As evidências reforçam a literatura que demonstra avanços e convergências na estruturação dos pilares básicos do SUAS, com significativa redução de variação regional (Cavalcante; Ribeiro 2012; Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020). Cavalcante e Ribeiro (2012) analisaram indicadores de capacidades administrativas<sup>8</sup> a partir de dados da MUNIC de 2005 e 2009 e identificaram um importante processo de redução de desigualdades regionais, com melhora significativa de performance mesmo no caso de municípios com os piores resultados no momento anterior ao SUAS, geralmente localizados nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Em Bichir, Simoni Jr. e Pereira (2020), demonstramos que houve redução das desigualdades em termos de capacidades estatais na assistência social, considerando duas dimensões, recursos humanos

8 Naquele texto, mensuradas por consolidação dos órgãos gestores, estrutura administrativa, legislação e instrumentos de gestão, existência de conselho de assistência social, convênios e parcerias e modos de estruturação de sistemas de informação (Cavalcante; Ribeiro, 2012).

e estrutura física, usando os CRAS como unidade de análise. Naquele artigo notamos, ainda, em contraposição a uma parcela da literatura (D’albuquerque, 2017; Sátyro; Cunha; Campos, 2016), que há associação positiva – mesmo que fraca – entre capacidades e níveis de implementação dos serviços socioassistenciais. Em termos de provisão de serviços e benefícios, indicador criado a partir da desagregação do IDCRAS demonstrou-se, para o período 2011-2016, que houve melhora geral em todos os portes municipais e regiões, mas com variações: as unidades do CRAS localizadas nas regiões Nordeste e Sul apresentaram os melhores desempenhos, ao passo que equipamentos situados nas regiões Norte e Sudeste tenderam a apresentar as piores médias (Bichir; Simoni Jr.; Pereira, 2020).

Do ponto de vista do tamanho populacional dos municípios, uma parte da literatura empírica sobre os processos de implementação do SUAS também aponta para as grandes distâncias que separam a realidade dos pequenos municípios e as grandes metrópoles (Raichelis, 2019). Mesmo que a análise de *cluster* tenha apresentado diferenças em relação ao porte dos municípios – com destaque para o *cluster* 3, agregador dos maiores municípios –, é notável que há macro tendências muito semelhantes em termos de estruturação de capacidades estatais na área da assistência social.

Alguns dos nossos resultados, em termos de dimensões de capacidades estatais que mais discriminam os *clusters*, também podem ser analisados à luz da literatura disponível e apontam desafios importantes para a construção de capacidades em nível subnacional. Do ponto de vista dos recursos humanos, encontramos que os planos de capacitação permanente e plano de cargos, carreiras e salários para a área da assistência social estão bastante ausentes, em média, nos municípios brasileiros, com exceção de alguns municípios classificados no *clusters* 1 e 3. Em outros termos, podemos afirmar que a estruturação de carreiras na área da assistência – o que não se esgota em profissionais do serviço social, dado o caráter multidisciplinar da área (Raichelis, 2019) – ainda encontra sérios problemas em nível local, sendo pouco atrativa para profissionais de mais

alta qualificação e em busca de melhores remunerações.

De fato, em seu balanço de estudo qualitativo sobre a implementação do SUAS nas diferentes regiões do país, considerando municípios de todos os tamanhos, e também as diferenças entre as áreas urbanas e rurais, Raichelis (2019) ressalta como o principal problema justamente a precarização das condições de trabalho na assistência, mencionando os seguintes problemas: déficit de servidores específicos (como assistentes sociais e psicólogos), municípios com equipamentos operando sem a equipe mínima definida pela NOB-RH e duplo pertencimento de alguns trabalhadores que são também usuários da assistência social.

As duas outras dimensões que encontramos como principais discriminadoras dos *clusters* – presença e modalidade do cofinanciamento estadual, dentro ou fora da lógica do SUAS, e peso da provisão indireta de serviços socioassistenciais – reforçam a importância da agenda de estudos sobre governança multinível. Neste caso, tanto na dimensão vertical (estudo sistemático dos modos de divisão de competências e responsabilidade entre os níveis federativos, com foco nos mecanismos de indução da participação deste “ente ausente”, os estados) como na dimensão horizontal (análise da participação de OSCs na provisão dos serviços, mas superando perspectivas normativas que associam, direta e necessariamente, a presença dessas organizações com a manutenção do passado no presente, conforme já mencionamos em outros estudos: (Bichir; Brettas; Canato, 2017; Bichir; Gutierrez, 2019). Também nesse caso, a literatura deve avançar a partir do refinamento de indicadores que permitam aferir a relação entre disponibilidade de certas capacidades, modos de organização das ofertas, e resultados desejados. Este avanço na análise das capacidades estatais já vêm ocorrendo em outras áreas de políticas sociais, notadamente na saúde. Nesse caso, por exemplo, os trabalhos Menicucci, Marques e Silveira (2017) sobre as relações entre diferentes instrumentos de coordenação federativa e resultados em nível municipal (eixo vertical da governança) e Coelho e Greve (2016) e Greve e Coelho (2017) acerca dos impactos da provisão indireta dos

serviços sobre os indicadores finais de atenção básica (eixo horizontal da governança).

### 3. Considerações finais

Esse capítulo teve como principal objetivo contribuir para os estudos empíricos que visam caracterizar as capacidades estatais disponíveis para estruturar a provisão da política de assistência social em nível municipal, no bojo do arranjo sistêmico do SUAS. Em grande parte induzidas por meio de um sofisticado conjunto de mecanismos de coordenação – que não se resumem a normas e regras gerais, mas incluem, com destaque, instrumentos de incentivo por meio de transferências condicionadas à execução de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente, bem como mecanismos de monitoramento e avaliação de metas pactuadas em arenas federativas –, as capacidades estatais analisadas neste capítulo referem-se a três dimensões da estruturação dessa política no nível local, a saber: institucionalização político-administrativa, características da burocracia e dos modos de financiamento.

Os resultados obtidos via análise de agrupamentos dos municípios brasileiros indicam que as distâncias relativas entre eles são cada vez menores nessas três dimensões de capacidades, permitindo afirmar, em linha com uma vasta literatura já disponível (Grin; Abrucio, 2018; Bichir; Gutierrez, 2019; Jaccoud; Bichir, Mesquita, 2017; 2018; Raichelis; 2019; Sátyro; Cunha, 2019), que o SUAS tem sido bem-sucedido não só na disseminação de seus pilares básicos, mas também em termos de indicadores mais sensíveis de institucionalização da política de assistência social. Em outros termos, a priorização política dessa área, tanto por iniciativa da União, como por meio de arenas de pactuação federativa, tem contribuído para induzir seu espaço na agenda subnacional, garantindo patamares mínimos de institucionalidade, o que não é nada trivial considerando o legado bastante desfavorável da área.

Por outro lado, há variações importantes na distribuição

de alguns dos indicadores selecionados para compor cada uma das três dimensões de capacidades, bem como retratos específicos se considerarmos os quatro agrupamentos gerados:

a) na *dimensão institucionalização*, mostrou-se relevante diferenciar o papel realizado pelos conselhos municipais, pois ainda que estes estejam presentes em todos os municípios como parte do tripé do SUAS (conselho, plano e fundo), nem todos fiscalizam as ações socioassistenciais realizadas em âmbito municipal. Essa fiscalização tende a ser bem menor no *cluster 1*, representado, majoritariamente, por pequenos municípios do Nordeste com piores indicadores socioeconômicos. Ainda nessa dimensão, a presença ou ausência de transferência de recursos para OSCs envolvidas na prestação de serviços socioassistenciais também é um diferencial que singulariza o *cluster 3*, composto por municípios com mais de 600 mil habitantes, em média, e com melhores indicadores socioeconômicos.

b) na *dimensão burocrática* destaca-se que na grande maioria dos municípios estes elementos estruturadores da carreira estão ausentes (com exceção do *cluster 3*), denotando baixa estruturação profissional da área no nível municipal, a despeito de esforços empreendidos desde o governo federal, seja via NOB-RH, seja via CapacitaSUAS, conforme notado por Raichelis (2019). Por outro lado, cabe notar que mesmo entre os pequenos municípios com piores indicadores socioeconômicos (*clusters 1 e 2*) esse cenário não é uniforme: se é nula a presença de plano de capacitação permanente para os servidores nos municípios que compõem o *cluster 2* (a maior parte de nossa amostra), sua presença é relevante no *cluster 1*.

c) na *dimensão financiamento* evidencia-se, também em linha com a literatura (Jaccoud; Lício; Leandro, 2018; Mendonça *et al.*, 2020), que a nova dinâmica de financiamento definida pelo SUAS ainda convive com a antiga modalidade de convênios, destinada a financiar programas exclusivos que não necessariamente estão alinhados aos parâmetros gerais do SUAS. Destaca-se a ausência de

municípios no *cluster* 4 (composto majoritariamente por pequenos municípios do Sul e do Sudeste) que operem unicamente via lógica de cofinanciamento estadual do SUAS: em todos os 202 municípios que compõem esse grupo mescla-se a modalidade fundo a fundo com a antiga modalidade de convênios.

Em síntese, se há claros padrões gerais de convergência de capacidades e redução de desigualdades municipais em termos de institucionalização da política da assistência, uma análise detida e desagregada em múltiplos indicadores indica que há variações em algumas dimensões de capacidades e que sua distribuição regional e por tamanho de município deve ser considerada. Em parte, as demandas específicas de metrópole já encontraram acolhida na CIT e estão refletidas em metas específicas de desempenho nos Pactos de Aprimoramento da Gestão Municipal. Por outro lado, dinâmicas regionais demandam olhares específicos e avanços nos mecanismos de indução de capacidades que levem em conta essas especificidades. Claramente, uma participação mais ativa dos estados, organizando redes regionais de provisão de serviços, bem como processos de capacitação permanente, seria bem-vinda.

Nesse sentido, nossos resultados ecoam a literatura recente preocupada com a efetividade da coordenação federativa no âmbito do SUAS. Mesquita *et al.* (2020, p. 204-206) indicam quatro limites nos instrumentos de indução: 1) baixa articulação entre os incentivos financeiros e os instrumentos de regulação e monitoramento do gasto nos três níveis de governo; 2) baixa participação relativa dos estados no cofinanciamento do SUAS, ao lado de gastos próprios com ações estaduais que ocorrem fora do âmbito do SUAS; 3) incertezas recentes em relação ao cofinanciamento federal, em particular dos serviços continuados do SUAS, em contexto de aumento da restrição de recursos; 4) tensões implicadas no recente deslocamento de recursos federais de serviços permanentes na direção de programas associados a governos específicos, como o Criança Feliz.

Em termos de desenho de pesquisa, destaca-se que a abordagem

centrada em capacidades estatais é importante e útil para se pensar a institucionalização de políticas públicas, em especial a partir de uma clara articulação entre conceitos e teorias e indicadores suficientemente sensíveis para identificar variações. Por outro lado, conforme alertado por algumas autoras (Menicucci, 2018; Souza, 2016), abordagens centradas em capacidades – dimensões mais estruturais e relativamente resilientes – não devem eliminar o lugar da *politics*, dos atores políticos e suas escolhas de prioridades, nos três níveis, sob o risco de produzirem análises ingênuas (Souza, 2016). A literatura tem apontado a importância de governos progressistas para a consolidação do SUAS (Jaccoud; Bichir; Mesquita, 2017; Bichir; Gutierrez; 2019; Raichelis, 2019), inclusive em nível municipal. Avanços institucionais e desenvolvimento de capacidades estatais subnacionais foram provocados, principalmente, por governos federais preocupados com mecanismos de coordenação e indução. Contudo, a recente transformação nas estruturas de coordenação federativa e o subfinanciamento de políticas sociais como a assistência social colocam em risco a consolidação dessas agendas relativamente recentes.

Alguns dos riscos políticos implicados no nível local são bem sintetizados por Raichelis (2019), à luz das peculiaridades históricas da área da assistência social. Mesmo reconhecendo os avanços institucionais da área, a autora nota, em estudo empírico e comparativo de diferentes perfis de municípios, que a assistência social por vezes continua sendo “moeda de troca política no jogo das relações entre governantes, dirigentes, poderosos e subalternos” (Raichelis, 2019, p. 456). Outro desafio seria o “sincretismo” na interpretação local dos normativos nacionais, a acomodação dessas diretrizes com valores e práticas típicas do passado, no registro do assistencialismo (Raichelis, 2019, p. 459). Nas palavras da autora:

A plasticidade que caracteriza a ‘identidade’ dessa Política, com suas ambiguidades e contradições, continua presente, entre marchas e contramarchas, continuidades e rupturas, considerando sua reiterada identificação com seu simulacro, o assistencialismo, que desconstrói a ação protetora do Estado como direito de cidadania (Raichelis, 2019, p. 456).



Adicionalmente, indicadores de capacidades não permitem afirmar nada, diretamente, sobre *resultados de políticas*, que também devem ser investigados sistematicamente. Desse modo, a agenda se desloca em direção a novas perguntas: será que a convergência geral observada em termos das três dimensões de capacidades permite inferir que os resultados dos serviços, programas e benefícios também são mais homogêneos entre as unidades subnacionais? Se temos observado uma importante evolução da literatura desde a análise dos pilares básicos de estruturação do SUAS até a consideração das condições da oferta, resta avançar num debate denso sobre indicadores de resultados. E em particular diante da percepção, baseada em estudos qualitativos nacionais, da baixa efetividade dos serviços, percebidos muitas vezes, pelos próprios usuários, como espaços para escuta e acolhimento, mais do que resolução de demandas (Raichelis, 2019).

Em termos de desenho metodológico, análises de *clusters* são interessantes por permitirem organizar, em grandes linhas, o cenário nacional, fundamentando claros recados gerais para gestores e analistas. Por outro lado, cabe notar algumas de suas limitações: relativa arbitrariedade na definição do número de *clusters* que reúne adequadamente a variabilidade do fenômeno em análise; aspecto mais descritivo dos padrões de associação observados, sem base para inferências causais e identificação de mecanismos. Nesse sentido, avanços em integração de estratégias quali e quanti, informadas por hipóteses que já podem ser derivadas do atual estado da arte da literatura, são bem vindos.

## Referências

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. BIB: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 89, p. 1-28, 2019.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28 n.10, p. 88-108, 1995.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família. Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, p. 278, 2011.

BICHIR, R. M. Novas agendas, novos desafios: reflexões sobre as relações entre transferência de renda e assistência social no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, v. 35, n. 1, p. 111-135, 2016.

BICHIR, R. M.; BRETTAS, G.; CANATO, P. Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, v.11, n.2, p. 1-29, 2017.

BICHIR, R. M.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, M. A.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (ed.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, p. 2019, p. 269-293.

BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S. Determinants of the implementation of social assistance programs in Brazil: a multilevel approach. In: 44º Encontro da Anpocs, 2020, [on line]. *Anais... ANPOCS*, 2020. p. 1-37.

BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020.

BICHIR, R. M.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos municípios brasileiros. *In: Gabriela Lotta. (Org.). Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Enap, p. 225-256 2019.

CAVALCANTE, P. L.; RIBEIRO, B. O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, 2012.

COELHO, V. S. P.; GREVE, J. As Organizações Sociais de Saúde e o Desempenho do SUS: Um Estudo sobre a Atenção Básica em São Paulo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol.59, n.3, pp.867-901, 2016.

COLIN, D.; PEREIRA, J.; GONELLI, V. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (ed.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, p. 47-64, 2013.

D'ALBUQUERQUE, R. W. *A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros*. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

D'ALBUQUERQUE, R.; SÁTYRO, N. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, v. 26, no. 2, p. 246-282, 2020.

FRANZESE, C; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. de (ed.). Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 361-385, 2013.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Abertura do Dossiê

Capacidades Estatais para políticas públicas. *Sociedade e Cultura*, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GREVE, J.; COELHO, V.. Evaluating the impact of contracting out basic health care services in the state of São Paulo, Brazil. *Health Policy and Planning*, v. 32, p. 923-933, 2017.

GRIN, E. J; ABRUCIO, F. L Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho- arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público* v. 69 edição especial: Repensando o Estado Brasileiro, p. 85-122, 2018.

GUTIERRES, K. A. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, p. 253, 2015.

JACCOUD, L. B.; BICHIR, R. M.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira - Transformações recentes e perspectivas. *Novos Estudos Cebrap*, v.108, p.36 - 53, 2017.

JACCOUD, L.; LICIO, E. C.; LEANDRO, J. G. Implementação e coordenação de políticas públicas em âmbito federativo: o caso da Política Nacional de Assistência Social. In: XIMENES, D (Ed.). *Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília: Enap, p. 23-62, 2018.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In: MARX, I.; KENNETH, N. (ed.). *Minimum Income Protection in Flux*. Palgrave Macmillan, 2013, p.197-224.

LICIO, E. C. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. Tese (doutorado) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, p. 351, 2012.

MARGARITES, G. C. *A constituição da assistência social como um campo de ação estratégica no estado brasileiro*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, p. 275, 2019.

MENDONÇA, P. M. E. de; MEDEIROS, A. K. de; ARAÚJO, E. T. de. Models for government-nonprofits partnerships: a comparative analysis of policies for AIDS, social assistance and culture in Brazil. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 5, p. 802-820, 2019.

MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social no governo Lula*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 219, 2012.

MENICUCCI, T. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: usos e abordagens no Brasil. *Revista Política Hoje*, v. 27, n. 1, p. 42-55, 2018.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A. M. de F. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 59, no 3, p. 823 -865, 2016.

MENICUCCI, T.; MARQUES, A.; SILVEIRA, G.. The performance of the cities in the Health Pact in the scope of the federative relations of the Brazilian National Health System (SUS). *Saúde Soc. São Paulo*, v.26, n.2, p.348-366, 2017.

MESQUITA, A.C.; PAIVA, A.; JACCOUD, L. Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. In: JACCOUD, L (Ed.). *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasília: IPEA, 2020, p. 183-213.

PAIVA, L. H; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (ed.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, p. 25-46, 2013.

PALOTTI, P.; COSTA, B. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, v.19, n.39, p. 211-235, 2011.

PALOTTI, P.; MACHADO, J. Coordenação Federativa e a "Armadilha da Decisão Conjunta": As Comissões de Articulação Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 57, no 2, p. 399-441, 2014.

RAICHELIS, R. Conclusão geral: convergência e especificidades na implementação do SUAS. Notas sobre o desmanche no contexto das contrarreformas. *In: SILVA, M.; COUTO, B.; YASBEK, M (ed.). O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento. São Paulo. Editora Cortez, p. 2019.*

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J.. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social. *Opinião Pública*, v. 25, nº 2, p. 401-432, 2019.

SELLERS, J.; LIDSTROM, A. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, v. 20, n.4, p. 609-632, 2007.

SILVA, A. L. N. da. Os estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. *Revista de Administração Pública*, v.49, n.5, p. 1167-1192, 2015.

SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (ed.). Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada. Brasília, IPEA, p. 51-104, 2016.*

CAPÍTULO

# 12

## **CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E INTERVENÇÕES HABITACIONAIS: CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E DESAFIOS ANALÍTICOS<sup>1</sup>**

**FERNANDA LIMA-SILVA**

Pesquisadora de pós-doutorado no Centro de Estudos em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

**MARIA RITA LOUREIRO**

Professora Titular do Departamento de Gestão Pública da Escola da Administração de Empresas de São Paulo e da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

---

1 As autoras agradecem à Rosana Denaldi e Mariana Costa Silveira pela leitura e comentários atentos em uma versão anterior do texto. Adicionalmente, Fernanda Lima-Silva (bolsa pós-doc 2019/06616-0) agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo apoio para o desenvolvimento desta pesquisa.

Este capítulo aborda a capacidade dos municípios brasileiros para produzir políticas de habitação de interesse social. A análise do potencial de ação de governos municipais nesta área de política pública é relevante não só em termos analíticos, mas também políticos, na medida em que a falta de uma moradia adequada é um problema que atinge milhões de brasileiros. Em 2015, o déficit habitacional estimado era de 6,3 milhões de domicílios, dos quais 87,7 % estão localizados nas áreas urbanas (Fundação João Pinheiro, 2018).

Em termos analíticos, estudar política habitacional presume discutir a temática de relações intergovernamentais no federalismo brasileiro. A forma como ela está estruturada pressupõe interdependência e cooperação entre governos: constitucionalmente ela é de responsabilidade compartilhada, além de apresentar altos custos para sua execução (Gonçalves, 2009). No entanto, é inegável que o governo municipal tem papel de destaque, pois ele se responsabiliza pela implementação local das políticas compartilhadas e tem atribuição exclusiva no planejamento urbano, decidindo sobre o uso e ocupação do solo e, conseqüentemente, sobre o acesso à terra urbanizada. Tal acesso é considerado uma das questões centrais no processo de estruturação das cidades: na ausência de um governo que atue para garanti-lo, parte significativa da população acaba “resolvendo” a necessidade de habitação por meio da formação de favelas e assentamentos precários e irregulares, ocupando terras vazias e promovendo a autoconstrução das casas e da infraestrutura local (Maricato, 1996; Rolnik, 1997). Portanto, o êxito da política de habitação de interesse social no Brasil vincula-se diretamente à capacidade dos municípios para planejar e implantar esta política pública.

A literatura sobre capacidade estatal tem crescido nos últimos anos para tratar de governos federais e locais, não só no Brasil como fora. O crescimento do interesse por esta temática tem amparo analítico, pois ela permite apreender como governos se organizam (ou não) para atingir os objetivos a que eles se propõem, tendo particular utilidade para o entendimento do processo de *policy-making* (Gomide; Pereira; Machado, 2018, 2017; Cingolani, 2013; Enriquez; Centeno, 2012; Kocher, 2010).



Apesar de seu avanço, essa literatura ainda se depara com desafios, incluindo a ausência de uma definição conceitual consensuada - alguns autores entendem capacidade estatal como uma forma de poder (Lindvall; Teorell, 2016), outros a vêm como um conceito multidimensional, que demanda clareza sobre a dimensão enfatizada (Cingolani, 2013), e que agrega elementos técnico-administrativos e político-relacionais (Gomide; Pereira; Machado, 2017, 2018; Gomide; Pires, 2014). Todavia, há um ponto que une as diferentes interpretações. Falar sobre capacidade estatal necessariamente requer que se olhe para o aparato administrativo, incluindo o estoque de recursos humanos, financeiros, informacionais e institucionais (órgãos e aparato legal), criado ou mobilizado para realizar a ação governamental. Nunca é demais lembrar a afirmação de Weber segundo a qual todo empreendimento de poder que almeja ter continuidade no tempo precisa criar um aparato administrativo, ou seja, um conjunto de meios materiais (homens, armas, munições, recursos financeiros) para sustentar sua dominação. Tal capacidade administrativa pode se concretizar em diferentes áreas, seja ela nas atribuições clássicas de ação do Estado - coerção, extração de impostos e aplicação da justiça - ou na implementação de políticas públicas. Quando há tal estrutura de recursos podemos dizer que há *capacidade administrativa*, aspecto que será enfatizado no presente estudo.

Na área habitacional, a discussão sobre a heterogeneidade das capacidades municipais começou a ser feita na década de 2000, quando pesquisas pioneiras foram realizadas pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap) e pelo extinto Ministério das Cidades. Elas identificaram a relação entre a promoção de programas habitacionais municipais ou compartilhados com outras esferas de governo e a capacidade administrativa municipal, mensurada por indicadores relacionados com a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tais como a existência de órgãos municipais destinados à gestão da política habitacional, bem como de conselhos e fundos locais criados especificamente para essa política. Também apontaram que, se no início da década de 2000, a maioria dos municípios tinha baixa

capacidade administrativa para promover a política habitacional, eles se tornaram mais capacitados nos anos seguintes, após os esforços de indução vertical e de retomada do investimento federal (Brasil, 2006; Arretche *et al*, 2012).

Procurando avançar nessa discussão, este trabalho tem como objetivo compreender as características mais recentes da capacidade administrativa dos municípios na área de habitação e como elas se relacionam com as intervenções habitacionais realizadas. Partindo do pressuposto que municípios dotados de maior capacidade administrativa têm maior potencial de produzir políticas habitacionais, este trabalho é guiado pela seguinte pergunta: como as características da capacidade administrativa dos municípios e as intervenções habitacionais por eles promovidas caracterizam grupos de municípios? Tal caracterização tem importância não só considerando sua atual ausência na literatura, mas principalmente porque constitui uma base necessária para compreender as especificidades, fragilidades e potencialidades dos diferentes grupos de municípios brasileiros no que se refere à gestão da política habitacional.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa se estrutura em torno da análise quantitativa de agrupamentos de municípios, elaborada com base em dados recentes da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). Esses agrupamentos agregam os municípios não só por variáveis relacionadas à capacidade administrativa para a política de habitação e a promoção de intervenções habitacionais, mas também pelo porte populacional e indicadores socioeconômicos. Os resultados apontam para quatro grupos de municípios, que foram assim denominados: “Município Capaz”, “Município Ausente”, “Município Atento à institucionalidade” e “Município Responsivo à necessidade”. Esta tipologia revela a variedade de realidades municipais em relação à capacidade administrativa e à promoção de política habitacional, contribuindo para que estudos subsequentes aprofundem o entendimento deste fenômeno e apresentem indicadores ou parâmetros para aprimorar o desenho de futuros programas habitacionais.

O texto a seguir está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, situa-se o desenvolvimento das capacidades municipais no contexto da trajetória da política habitacional no Brasil. Em seguida, são apresentados os estudos anteriores sobre capacidade administrativa de municípios para a política habitacional e os dados coletados nesta pesquisa. Em um terceiro momento, são apresentadas as discussões dos resultados obtidos neste estudo.

## **1. Trajetória da política habitacional no Brasil e das capacidades municipais**

Os governos municipais entram definitivamente na arena da política habitacional, ainda que de maneira tímida, somente a partir da década de 1960. Os governos militares, como já é bastante conhecido, criaram, em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) que juntos, potencializaram a ação do Estado na regulamentação do setor e na produção de unidades habitacionais. A operacionalização dessa política envolveu diferentes níveis de governo: ao federal, por meio do BNH, cabia estabelecer diretrizes e financiar a construção das moradias, aos governos estaduais e aos governos municipais de algumas capitais do país, executar a provisão habitacional por meio de suas Companhias de Habitação (Cohabs).

Esta forma de atuação teve repercussão nas administrações subnacionais, fomentando o desenvolvimento embrionário de capacidade para produzir tais políticas. Mas, em um contexto político autoritário, a capacidade se baseava primordialmente na habilidade técnica para viabilizar a construção das novas moradias e para remover de maneira forçada as famílias, sendo raros os espaços de diálogo ou de participação dos cidadãos. Na cidade do Rio de Janeiro, um caso emblemático de política habitacional no período da ditadura militar, a Cohab utilizou recursos do BNH para executar um programa maciço de construção de novos conjuntos habitacionais a serem ocupados por parte dos moradores das favelas erradicadas. Os resultados alcançados

no município impressionam: foram removidas quase 100 mil pessoas e destruídas cerca de 60 favelas entre 1968 e 1975 (Burgos, 2006). No entanto, diante do processo de urbanização exponencial e da insuficiência da política habitacional, as favelas e assentamentos informais cresceram e se consolidaram como a principal alternativa habitacional para uma parcela significativa da população urbana.

A partir dos anos 1970, a erradicação e a remoção de favelas deixaram de ser as únicas opções de ação nestes territórios. Nesta época, o governo federal criou programas alternativos financiados pelo BNH que, pela primeira vez, admitiam a consolidação e a melhoria de favelas, como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB – 1975) e o Programa de Erradicação da Subabitação (PROMORAR – 1979). A experiência desses programas alternativos, que já era de pequena monta, foi interrompida pela crise fiscal do Estado no início da década de 1980 e pela extinção do BNH, em 1986 – momento em que suas funções foram atribuídas à Caixa Econômica Federal.

Desde então, iniciou-se um processo de desarticulação e fragmentação das políticas habitacionais do governo federal. Concomitantemente, observou-se um processo de “descentralização autônoma” ou “descentralização por ausência” na área habitacional, no qual os municípios passaram a financiar e a implementar políticas habitacionais em um contexto de escassos repasses federais (Arretche, 1996) e reduzida coordenação federativa (Abrucio, 2005).

Assim, entre a década de 1980 e o início dos anos 2000, ainda que o governo federal tenha promovido instrumentos que posteriormente ancoraram a expansão da política habitacional (Bonduki, 2013), o protagonismo na área habitacional foi dos municípios. Diante da pressão por moradia adequada, da reduzida coordenação federal e da eleição de governos municipais progressistas, gestões municipais buscaram se capacitar para promover intervenções habitacionais, alocando recursos próprios ou obtidos junto a outros níveis de governo e organizações internacionais, criando secretarias específicas para gerir a política, abrindo novos concursos públicos,

promovendo instrumentos urbanísticos inovadores e instituindo novas formas de trabalho.

Os governos locais privilegiaram o desenvolvimento de programas de urbanização de favela e de regularização fundiária, iniciativas menos custosas do que a construção de novas unidades habitacionais (Cardoso; Ribeiro, 2002). Parte deles, a partir da década de 1990, contou com recursos do Programa Habitar Brasil-BID, uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Governo Federal e municípios. Também conhecido como HBB-BID, ele tornou-se uma das principais fontes de financiamento para programas subnacionais de urbanização de favela e regularização fundiária e contribuiu para o fortalecimento institucional dos municípios. Isso ocorreu principalmente pelo condicionamento do acesso aos recursos a iniciativas de Desenvolvimento Institucional, incluindo a elaboração dos Planos Estratégicos Municipais para Assentamentos Subnormais. Devido a tais exigências, os municípios que aderiram ao HBB-BID, em geral aqueles de maior porte e capitais, destacam-se em termos de experiência técnica, visão de planejamento habitacional, disponibilidade de recursos informacionais e adequação do arcabouço jurídico institucional para intervir em favelas (Denaldi, 2003; Bonduki, 2013).

Essas experiências pioneiras municipais de urbanização e consolidação de favelas representaram o desenvolvimento inaugural da capacidade municipal para planejar e implementar esta política. Entretanto, não é possível ignorar alguns de seus elementos mais críticos. Ainda que alguns municípios metropolitanos e com baixa capacidade de investimento tenham sido pioneiros na urbanização de favelas na década de 1980, como Jaboatão dos Guararapes, Diadema e Cubatão, Cardoso e Ribeiro (2002) chamam a atenção para a capacidade financeira limitada dos governos locais e o risco de fortalecer a assimetria intermunicipal. Para esses autores, os municípios com políticas habitacionais eram justamente os que possuíam maior capacidade financeira e administrativa, enquanto os municípios menores, com reduzida capacidade e autonomia financeira, apresentavam maior vulnerabilidade às práticas paternalistas.

A partir da década de 2000 começam a ser empreendidos esforços de coordenação nacional na área habitacional, visando harmonizar a desigualdade de recursos e capacidades entre os governos subnacionais (Abrucio, 2005; Arretche, 2012). O governo Lula (2003-2010) instituiu, logo no início de sua gestão, o Ministério das Cidades (doravante, MCidades). Tendo como inspiração as discussões em torno do Projeto Moradia, que fundamentou o programa habitacional e urbano do Partido dos Trabalhadores na campanha presidencial de 2002, a criação do MCidades visava não só agregar as diferentes políticas setoriais que compõem a temática urbana (saneamento, mobilidade, planejamento e habitação), mas também ampliar a coordenação federal na área.

No primeiro mandato, enquanto prevaleceu o contingenciamento orçamentário, o novo ministério dedicou-se mais à construção de suas estruturas institucionais, como a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) e a criação do Conselho das Cidades. A PNH, aprovada em 2004, incorporou várias das propostas do Projeto Moradia e teve como objetivo estabelecer o arcabouço conceitual desta política e definir as ações e os agentes envolvidos em sua implementação (Brasil, 2010). Ela também trouxe a ideia de recriação do Sistema Nacional de Habitação (SNH). Seguindo a mesma base do SFH do governo militar, organizou a produção habitacional do país em dois grupos: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), sendo o primeiro voltado exclusivamente para a população de baixa renda, foco deste estudo.

O SNHIS, que teve como marco legal a Lei nº 11.124/2005 e o Decreto nº 5.796/2006, visava integrar os programas das três esferas de governo voltados à Habitação de Interesse Social (HIS) em uma única instância, tendo como princípios a pactuação federativa, a descentralização e o controle social. Inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS) e nas concepções presentes no Projeto Moradia, o Sistema de Habitação era formado por um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que centralizava e gerenciava os recursos orçamentários, e por um

Conselho Gestor (CGFNHIS), que tinha função deliberativa, aprovando os programas a serem financiados.

Para terem acesso aos recursos do FNHIS, os municípios e estados necessitavam aderir a esse sistema, o que demandava o cumprimento de exigências como a criação de Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social, Conselhos destes Fundos e Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Em seu desenho, o SNHIS continha espaço para elevado protagonismo dos governos subnacionais e para o desenvolvimento ou fortalecimento de capacidade administrativa municipal para implementar a política de habitação social. Contudo, embora instaurado formalmente, o SNHIS não teve efetividade programática, o que inviabilizou a concretização de um sistema coordenado de políticas públicas de habitação. Segundo Klintowitz (2015), o modelo de repasse de recursos fundo a fundo previsto no SNHIS passou a figurar como ‘regra simbólica’, ou seja, como uma política que confere legitimidade às ações do governo federal, embora não fosse de fato implementada.

Entender a não concretização do SNHIS implica olhar para limitações intrínsecas ao seu modelo e para mudanças no contexto e nas políticas federais. Por um lado, o desenho do sistema se afastou de algumas das premissas originais do Projeto Moradia, incluindo o repasse fundo-a-fundo e a ideia da dupla porta de entrada dos municípios ao sistema (a adesão parcial e a adesão integral), pensada para prover níveis distintos de autonomia de acordo com a capacidade institucional municipal. A decisão por uma única forma de adesão municipal ao SNHIS acabou resultando na perda do sentido originalmente atribuído às exigências do SNHIS, particularmente dos planos locais de habitação, que haviam sido pensados como instrumento de mensuração da capacidade institucional municipal, e na transformação de tais exigências em obrigações formais (Bonduki, 2013).

Por outro lado, no segundo mandato Lula, logo que as restrições financeiras foram superadas, a disponibilidade de recursos do MCidades aumentou de forma inesperada (Bonduki, 2009).

Diante disso e da crise econômica de 2008, entre 2007 e 2009, surgiram dois novos programas federais prioritários que tratavam de questões habitacionais e foram operacionalizados em paralelo ao FNHIS: o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Esses programas, particularmente o MCMV, baseavam-se em um modelo de ação que não privilegiava uma visão integrada do território e das políticas urbanas, mas que enfatizavam a rapidez na produção da política pública, com o setor privado assumindo papel de relevo. De fato, eles modificaram o cenário, tornando-se a política habitacional implantada (Rolnik; Klintowitz; Iacovini, 2014). Assim, ao mesmo tempo em que houve uma elevação significativa dos investimentos federais em habitação, sua destinação se desvinculou das exigências estabelecidas para que os municípios aderissem ao SNHIS (Bonduki, 2013).

Em suma, o que essa breve reconstituição da trajetória da política habitacional no país mostra é que a construção de capacidade municipal nessa área é recente. Embora algumas capitais tenham iniciado programas habitacionais e intervenções urbanas nas décadas de 1960 e 1970, a maioria dos municípios brasileiros ingressou nesta seara de políticas públicas a partir da redemocratização. Além disso, mostra também que é o governo federal que inegavelmente tem recursos institucionais e financeiros para incentivar e induzir o comportamento e a capacitação dos governos subnacionais, como será abordado a seguir.

## **1.1 Coordenação federativa para promover capacidade administrativa municipal**

Como mencionado anteriormente, a coordenação federativa foi reinstaurada na política habitacional na década de 2000, quando o governo federal assumiu papel de destaque no planejamento e financiamento de programas habitacionais, cuja implementação ficou a cargo dos governos locais. Este esforço de descentralização coordenado, no entanto, se deparou com a inexperiência e a baixa



capacidade administrativa da maioria dos municípios brasileiros, decorrentes do histórico de quase duas décadas de reduzida ação intergovernamental na área habitacional (Campanhoni, 2016). Eram evidentes as dificuldades enfrentadas pelos municípios no planejamento e na implementação das políticas habitacionais compartilhadas.

Diante disto, o Governo Federal passou a desenvolver uma série de ações para fortalecer as capacidades municipais, incluindo a promoção de iniciativas permanentes de capacitação a governos subnacionais e de apoio ao atendimento das exigências do SNHIS. Dentre estas ações, destacam-se (i) o “Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável” ou “Programa Papel Passado”, vinculados com os instrumentos de regularização fundiária; (ii) o lançamento do Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC) e de uma plataforma *online* ([www.capacidades.gov.br](http://www.capacidades.gov.br)), na qual eram oferecidos diversos cursos à distância para gestores públicos municipais, como gestão básica de projetos urbanos (habitação, saneamento, mobilidade urbana e regularização fundiária), de reabilitação urbana com foco em áreas centrais e de trabalho social em programas de habitação de interesse social; (iii) e as ações para incentivar a elaboração do PLHIS por governos subnacionais, incluindo o financiamento e o lançamento de documentos técnicos: em 2008, do Manual do FNHIS de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social e do Guia de Adesão ao SNHIS, e, em 2009, do Manual Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social - EAD PLHIS (Denaldi; Leitão; Akaishi, 2011).

Como resultado, ainda que a política habitacional não tenha consolidado um sistema nacional efetivo de políticas públicas, os esforços federais para alavancar capacidades municipais na habitação promoveram mudanças nos governos subnacionais. Arretche *et al* (2012) apontam que a indução do governo federal abrangeu a implementação de programas habitacionais de larga escala, mas

também a capacitação dos municípios para executá-los, entendida a partir de indicadores construídos com base nas exigências do SNHIS. Para esses autores, houve uma melhoria gradual e constante da capacidade administrativa dos municípios brasileiros, particularmente após a criação do SNHIS e a elevação exponencial dos recursos destinados ao PAC e MCVM. Esta melhoria significou a elevação do número de municípios que contavam, por exemplo, com órgão para a gestão da política habitacional e com Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social.

Estes esforços deram frutos e até dezembro de 2010, 5.370 municípios, 97 % do total no país, havia aderido ao SNHIS (Denaldi; Leitão; Akaishi, 2011). Apesar disso, estudos mais recentes têm questionado o otimismo vinculado com a melhoria dos indicadores de capacidade administrativa municipal para a política de habitação, apontando os inúmeros desafios que os municípios ainda enfrentam na implementação da política habitacional. Por exemplo, Cardoso e Denaldi (2018) e Campanhoni (2016), ao estudar o PAC UAP, indicam que os municípios brasileiros ainda têm baixa capacidade para executar esta política e Cardoso (2013) ressalta problemas na implementação do MCMV, associando-os também com reduzida capacidade municipal. Daí a relevância de se enfatizar essa temática.

## **2. Capacidades municipais para a política habitacional**

### **2.1. Os estudos anteriores e seus indicadores**

As pesquisas pioneiras sobre capacidade municipal para a política habitacional destacaram aspectos administrativos das gestões municipais, avaliados com base em dados obtidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de cunho auto declaratório. Os critérios analisados nestes estudos, que dialogam com a PNH e com as exigências do SNHIS, foram:

- i. Existência e tipo de órgão destinado à gestão da política urbana e habitacional;
- ii. Cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit de moradia;
- iii. Consórcios intermunicipais de habitação;
- iv. Instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais (conselhos municipais de habitação ou similares);
- v. Fundos específicos para a política habitacional e urbana;
- vi. Atributos de efetividade da política habitacional (ações habitacionais implementadas e Plano Diretor).

Dispondo de tais informações, argumentava-se ser possível indicar a extensão em que municípios mobilizavam estruturas organizacionais, recursos informacionais e financeiros para desenvolver programas habitacionais. Dada a diversidade dos municípios brasileiros, era viável supor que nem todos possuíam capacidade administrativa para produzir políticas públicas de habitação. De fato, a primeira pesquisa realizada pelo CEM/Cebrap e pelo Ministério das Cidades, analisando dados referentes ao período 1999-2005, indicou que a capacidade administrativa dos municípios brasileiros era, no geral, baixa e extremamente heterogênea (Brasil, 2006). Em 2004, um número significativo de cidades (cerca de 23 % do total) não contava com nenhum dos elementos indicativos de capacidade administrativa, como se vê na Tabela 1.

Os dados levantados indicavam a coexistência de um expressivo número de municípios sem capacidade administrativa, muitos deles sem órgão para gerir a política habitacional, com uma pequena “elite” de municípios dotada de instrumentos e capacidade adequada para produzir políticas descentralizadas e participativas. Entre estes extremos havia um terceiro grupo de cidades cujas características foram menos detalhadas, que possuía apenas alguns dos indicadores considerados. A pesquisa também mostrou uma leve melhoria no período em foco: como pode ser visto na tabela 1, em 2004 havia menos municípios desprovidos das características de capacidade administrativa do que em 1999 e havia

Tabela 1 – Capacidade administrativa em política habitacional:  
grupos de municípios (2004 e 1999)

Grupos	Características	Total de municípios	
		1999	2004
1	Nenhuma	2.009	1.287
2	Cadastro	1.771	1.694
3	Órgão	237	148
4	Órgão e cadastro	1.019	1.605
5	Conselho s/ fundo	288	355
	Cadastro e Conselho s/ fundo		
6	Órgão e Conselho s/ fundo	132	385
	Órgão, Cadastro e Conselho s/ fundo		
7	Conselho c/ fundo	7	15
	Cadastro e Conselho c/ fundo		
8	Órgão e Conselho c/ fundo	4	24
	Órgão, Cadastro e Conselho c/ fundo		
9	Consórcio	33	45
	Cadastro e Consórcio		
8	Órgão, Cadastro e Consórcio	7	15
	Cadastro, Consórcio e Conselho s/fundo		
9	Órgão, Cadastro, Consórcio e Conselho s/ fundo	4	24
	Cadastro, Consórcio e Conselho c/fundo		
9	Órgão, Consórcio e Conselho c/fundo	4	24
	Órgão, Cadastro, Consórcio e Conselho c/ fundo		

Fonte: Adaptação das Tabelas 1.1 e 1.2 de publicação sobre capacidades municipais para políticas habitacionais (Brasil, 2006).

aumentado significativamente o número de cidades que dispunham de mais de um instrumento para a gestão desta política.

Essa pesquisa foi replicada em 2012, com dados relativos ao período de 2004-2009, visando investigar a capacidade administrativa dos municípios brasileiros após os esforços de indução vertical e de retomada do investimento federal na política de habitação de interesse social a partir da década de 2000. Seus resultados descrevem um

cenário diferente: o governo federal logrou induzir os municípios a se capacitarem administrativamente para implementar a política habitacional (Arretche *et al*, 2012).

A Tabela 2 explicita que o número de municípios dotados dos instrumentos para a política habitacional se expandiu, com destaque para conselhos e fundos: em 2004, havia 779 municípios com conselhos (14 %), e 409 com fundos (7,4 %), já em 2009, o número de cidades que tinham esses instrumentos saltou para 2.373 com conselhos (42,6 %) e 2.384 com fundos (42,8 %) (Arretche *et al*, 2012). Esse estudo demonstrou ainda que os municípios com uma secretaria exclusiva para habitação tiveram maior percentual de propostas selecionadas no PAC-UAP. Mesmo não sendo exigência obrigatória para o recebimento dos recursos federais, ter uma secretaria específica aumentou as chances de sucesso do município na captação desses recursos.

A pesquisa de Arretche *et al* (2012) também detalha a heterogeneidade de capacidades entre os municípios e possíveis fatores explicativos. Ao abordar, por exemplo, o que determina a existência de órgãos específicos encarregados da política habitacional, o estudo concluiu que o porte populacional importa – os municípios menores tendem à ausência destes órgãos, e os maiores à sua existência – e que as cidades de médio porte apresentam tendência a instalar estes órgãos mediante incentivos externos (Arretche *et al*, 2012).

## **2.2 Nova pesquisa: dados atualizados e construção de tipologia de municípios**

Esta pesquisa visou complementar as investigações anteriores, procurando não só utilizar dados mais recentes, mas também construir uma tipologia de municípios baseada na relação entre capacidade administrativa municipal e realização de intervenções habitacionais.

A análise quantitativa cujos resultados são aqui apresentados utiliza técnicas de agrupamento, nas quais os grupos derivados devem apresentar elevada homogeneidade interna e elevada heterogeneidade

Tabela 2 – Municípios com presença de instrumentos para política habitacional – Brasil (2004, 2005, 2008, 2009)

Instrumento	2004		2005		2008		2009	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Órgão	2.319	41,7	-	-	3.916	70,4	3.723	66,9
Cadastro	4.075	73,3	4.341	78,0	4.645	83,5	4.498	80,8
Consórcio	84	1,5	106	1,9	75	1,3	170	3,1
Conselho	779	14,0	979	17,6	1.709	30,7	2.373	42,6
Fundo	409	7,4	854	15,3	1.723	31,0	2.384	42,8

Fonte: Arretche *et al* (2012, p. 38); IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

externa, conforme método empregado por Przeybilovicz, Cunha e Meirelles (2018). Esta técnica analítica permite o entendimento de semelhanças entre os membros de cada grupo e de comparações entre os diferentes agrupamentos. O universo analisado é constituído por 3.799 municípios brasileiros e foi alcançado a partir de dados coletados da MUNIC, realizada pelo IBGE. A publicação da MUNIC é organizada em capítulos, nos quais são destacados aspectos relevantes da gestão e da estrutura dos municípios. No presente estudo foram utilizadas as respostas mais recentes dos municípios sobre ‘habitação’, obtidas nas bases de dados de 2011 e 2017. Foram também incluídas as variáveis PIB *per capita* (IBGE), receita *per capita* do município (Finbra/Siconfi) e IDH municipal (PNUD) para melhor diferenciar os grupos de municípios.

Optou-se por trabalhar com a MUNIC por ser uma fonte de dados pública, conter informações de todos os municípios brasileiros, ser realizada anualmente e ter sido utilizada nos estudos anteriores

que tratam da temática aqui iluminada. No entanto, esta base de dados possui algumas limitações: as perguntas podem ser alteradas de ano a ano, dificultando análises longitudinais, e elas são autodeclaratórias, não havendo validação ou comprovação das respostas.

As variáveis escolhidas foram organizadas em três dimensões: capacidade administrativa, tipos de intervenção habitacional e caracterização socioeconômica dos municípios. A primeira dimensão remete aos indicadores utilizados nos estudos anteriores sobre capacidade administrativa municipal para habitação (Brasil, 2006; Arretche *et al*, 2012). Uma segunda dimensão se refere às intervenções habitacionais realizadas pelos governos municipais, que incluem a oferta de material de construção, regularização fundiária e construção de unidades habitacionais. A terceira dimensão contém variáveis que ajudam a compor o perfil socioeconômico dos municípios. O Quadro 1 apresenta as dimensões e as variáveis selecionadas, bem como as fontes de dados utilizadas.

A análise dos dados coletados foi realizada com as variáveis apresentadas no quadro 1, gerando quatro grupos de municípios. Informações sobre cada variável podem ser visualizadas, divididas por *clusters*, na tabela 3. Esta tabela apresenta os valores médios de cada grupo para as variáveis selecionadas. Os dados são interpretados com base nas orientações da coluna ‘*range*’, recebendo a coloração de cinza escuro para os valores mais elevados e de branco para os mais baixos.

Os agrupamentos de municípios foram analisados em termos de sua homogeneidade interna e heterogeneidade externa e denominados: Grupo 1 - Município Ausente, Grupo 2 - Município Capaz, Grupo 3 - Município Atento à institucionalidade e Grupo 4 - Município Responsivo à necessidade. Cabe indicar que 1.171 municípios não foram incluídos na amostra e, portanto, não são objeto dessa análise porque não havia dados disponíveis sobre eles para compor uma base única de variáveis comuns a todas as cidades.

Inicialmente, cumpre ressaltar um primeiro achado da pesquisa: os indicadores relacionados ao órgão gestor – sua caracterização e a escolaridade do seu gestor – não tiveram uma variação tão significativa

Quadro 1 – Dimensões e variáveis de análise

Dimensão	Variável	Fonte	Ano
Capacidade administrativa	Caracterização do Órgão Gestor	MUNIC	2017
	Escolaridade do Gestor	MUNIC	2017
	Plano Local de Habitação	MUNIC	2017
	Fundo Municipal de Habitação	MUNIC	2017
	Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais	MUNIC	2017
	Conselho Municipal de Habitação	MUNIC	2017
	Caráter consultivo	MUNIC	2017
	Caráter deliberativo	MUNIC	2017
	Caráter normativo	MUNIC	2017
	Caráter fiscalizador	MUNIC	2017
Tipos de intervenção	Construção de unidades habitacionais	MUNIC	2011
	Aquisição de unidades habitacionais	MUNIC	2011
	Melhoria de unidades habitacionais	MUNIC	2011
	Oferta de material de construção	MUNIC	2011
	Oferta de lotes	MUNIC	2011
	Regularização fundiária	MUNIC	2011
	Urbanização de assentamentos	MUNIC	2011
	População 2018	MUNIC	2018
Caracterização dos municípios	PIB <i>per capita</i>	IBGE	2016
	Receitas correntes <i>per capita</i>	Finbra/Si-confi	2018
	IDH Municipal	PNUD	2010

Fonte: elaborado pelas autoras.



Tabela 3 – Análise dos agrupamentos de municípios

Dimensões	Variáveis	Range	Grupos de municípios			
			1 Ausente	2 Capaz	3 Atento à institucionalidade	4 Responsivo à necessidade
Estruturação institucional	Caracterização do Órgão Gestor	0 - não possui				
		1 - subordinado/ indireto	1,06	1,14	1,03	1,06
	2 - secretaria exclusiva					
	0 - EF 1 incompleto					
Estruturação institucional	Escolaridade do Gestor	1 - EF 1 completo	3,99	4,78	4,20	4,32
		2 - EM incompleto				
		3 - EM				
		0 - EF 1 incompleto				
		1 - EF 1 completo				
		2 - EM incompleto				
		3 - EM completo				
		4 - Superior incompleto	3,99	4,78	4,20	4,32
Estruturação institucional	Plano Municipal de Habitação	5 - Superior completo				
		6 - Especialização				
		7 - Mestrado				
		8 - Doutorado				
Estruturação institucional	Fundo Municipal de Habitação	0 - não	0,16	0,78	0,57	0,26
		1 - sim				
Estruturação institucional	Fundo Municipal de Habitação	0 - não	0,12	0,77	0,60	0,19
		1 - sim				

Tabela 3 – Análise dos agrupamentos de municípios (continuação).

Dimensões	Variáveis	Range	Grupos de municípios			
			1 Ausente	2 Capaz	3 Atento à institucionalidade	4 Responsivo à necessidade
Tipos de intervenção	Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais	0 - não				
		1 - sim	0,51	0,93	0,88	0,86
	Construção de unidades habitacionais	0 - não				
		1 - sim	0,30	0,91	0,68	0,91
	Aquisição de unidades habitacionais	0 - não				
		1 - sim	0,07	0,40	0,20	0,39
	Melhoria de unidades habitacionais	0 - não				
		1 - sim	0,12	0,68	0,44	0,68
	Oferta de material de construção	0 - não				
		1 - sim	0,11	0,49	0,38	0,52
	Oferta de lotes	0 - não				
		1 - sim	0,07	0,42	0,18	0,38
Regularização fundiária	0 - não					
	1 - sim	0,17	0,85	0,11	0,41	
Urbanização de assentamentos	0 - não					
	1 - sim	0,04	0,46	0,02	0,22	

Tabela 3 – Análise dos agrupamentos de municípios (continuação).

Dimensões	Variáveis	Range	Grupos de municípios			
			1 Ausente	2 Capaz	3 Atento à institucionalidade	4 Responsivo à necessidade
Capacidade político-relacional	Conselho Municipal de Habitação	0 - não	0,08	1,00	1,00	0,03
		1 - sim				
	Caráter consultivo	0 - não	0,03	0,61	0,54	0,01
		1 - sim				
	Caráter deliberativo	0 - não	0,04	0,86	0,85	0,00
		1 - sim				
Caráter normativo	0 - não	0,00	0,33	0,32	0,00	
	1 - sim					
Caráter fiscalizador	0 - não	0,01	0,47	0,42	0,01	
	1 - sim					
Caracterização dos municípios	População 2018	Contínua	17.144	118.679	22.317	44.286
	PIB <i>per capita</i>	R\$	18.145	29.881	24.703	18.089
	Receitas correntes <i>per capita</i>	R\$	3.641	3.866	4.355	3.504
	IDH Municipal	0-1	0,64	0,70	0,67	0,63
	<b>Tamanho do Cluster</b>			<b>683</b>	<b>896</b>	<b>1571</b>
<b>Tamanho da Amostra</b>				<b>3799</b>		

Fonte: elaborado pelas autoras.

quanto a encontrada nas investigações anteriores e como observada nos demais indicadores. Se a pesquisa de Arretche *et al* (2012) concluiu que os municípios menores tendem à ausência de órgãos para a política habitacional, neste estudo todos os grupos tendem a ter um órgão para esta política pública. De forma geral, eles são caracterizados como um órgão indireto ou subordinado, embora os municípios do Grupo 2 apresentem um índice ligeiramente superior, indicando uma tendência singela de existência de secretaria exclusiva. É possível que os incentivos externos e a elevação do financiamento federal tenham contribuído para essas mudanças na institucionalidade local, que resultaram no aumento da presença de órgãos municipais para a gestão da política habitacional e problematizam a leitura que tradicionalmente associa a existência de órgão público com capacidade para promover política habitacional.

O *cluster* 1, nomeado Município Ausente, agrega os municípios pequenos e com baixos índices de IDH-M, de arrecadação e de receita *per capita*. Embora existam divergências quanto ao tamanho de população que estabelece o corte entre cidades pequenas e médias, considerou-se aqui que municípios pequenos são aqueles com até 20 mil habitantes, critério da Organização das Nações Unidas usado em diversos estudos estatísticos e por Denaldi, Fonseca e Akaishi (2017). Este tipo apresenta os menores percentuais em quase todas as variáveis. Os 683 municípios do grupo, no geral, não contam com os instrumentos básicos para promover a política de habitação de interesse social: poucos têm fundo ou plano local, 51 % tem cadastro e apenas 8 % têm conselho municipal de habitação. Esse grupo apresentou também os menores índices gerais nos diferentes tipos de intervenção, exceto na regularização fundiária e urbanização de assentamentos. O grupo foi designado como Município Ausente, pois nele os municípios, mais pobres e com menor população, tendem a não cumprir com os requisitos estabelecidos no SNHIS e a não promover programas de habitação de interesse social.

O agrupamento 2, denominado Município Capaz, é a antítese do anterior. Engloba municípios com a maior média populacional, mais de 100 mil habitantes, dotados dos indicadores de capacidade

administrativa e que promovem programas de habitação de interesse social com escala e variedade. Seus 896 municípios apresentam os maiores valores de PIB *per capita* e IDH-M. Provavelmente inclui as capitais estaduais e regionais do país, grupo que apresenta elevado déficit e inadequação habitacional. Destacam-se pelos maiores índices em todas as variáveis relacionadas à capacidade administrativa e em quase todos os indicadores relacionados ao tipo de intervenção. A maioria dos municípios que integra este grupo realiza construção de unidades habitacionais (91 %), regularização fundiária (85 %) e melhoria de unidades habitacionais (68 %) e um pouco menos da metade deles realiza as demais ações, como oferta de material de construção (49 %) e urbanização de assentamentos (46 %).

Antes de comentar os demais grupos, vale mencionar que há estudos que consideram municípios médios aqueles com uma faixa populacional entre 20 e 500 mil habitantes (Maia, 2010). No entanto, nesta pesquisa adotamos uma conceituação mais flexível para melhor dialogar com os agrupamentos analisados: caracterizamos os municípios do Grupo 02 como de grande porte e os dos grupos 03 e 04, com média populacional entre 20 e 100 mil habitantes, como de médio porte.

Isto posto, o terceiro grupo, Município Atento à institucionalidade, contém o maior número de cidades (1.571). Ele abriga cidades de médio porte, com média de 22.317 habitantes, e que apresentam elevados valores de IDH-M (0,67), de receita *per capita* (R\$4.355) e de PIB *per capita* (24.703). Os municípios deste grupo chamam a atenção pelo atendimento aos incentivos federais ligados à institucionalidade da política habitacional: 100 % dos municípios declaram ter conselho municipal de habitação, frequentemente com caráter deliberativo, a maioria conta com cadastro habitacional (88 %) e com plano (57 %) e fundo municipal de habitação (60 %). Apesar disto, a caracterização do órgão gestor apresenta o menor valor e a taxa média das diferentes intervenções habitacionais é baixa (29 %), com destaque para a construção de novas moradias (68 %) e a melhoria de unidades habitacionais (44 %). Portanto, em tese, os municípios deste grupo podem ser considerados dotados de capacidade administrativa

para promover políticas habitacionais, embora, de forma paradoxal, eles realizem intervenções habitacionais em menor escala e variedade.

Por sua vez, as cidades que integram o Grupo 4, chamado de Município Responsivo à necessidade, contém o segundo maior porte populacional, com uma média de 44 mil pessoas, mas apresenta os menores valores relacionados a IDH-M (0,63) e a PIB e receita *per capita*. Essas cidades também possuem reduzidos valores nos indicadores de capacidade administrativa, como a existência de plano local de habitação (26 %) e de fundo municipal de habitação (19 %). No entanto, são responsivas às necessidades habitacionais e apresentam elevada atuação em todos os tipos de intervenção habitacional analisados. Têm os mesmos índices de construção de unidades habitacionais e de melhoria de unidades habitacionais do Grupo 2, respectivamente, 91 % e 68 %. Também ostentam a maior média de oferta de material de construção (52 %), uma alternativa de baixo custo e complexidade. Um pouco menos da metade dos municípios desse grupo realiza regularização fundiária (41 %), aquisição de lotes habitacionais (39 %) e oferta de lotes (38 %). Em suma, o município típico deste agrupamento possui elevada população e, embora não conte com capacidade administrativa significativa, se estrutura para responder a uma demanda habitacional urgente e variada, incluindo regularização fundiária e urbanização de assentamentos. A seção a seguir aprofundará a discussão sobre estes resultados e suas implicações.

### 3. Discussão dos resultados

Dialogando com investigações anteriores, este estudo indica algumas permanências. Primeiro, há continuidade da tendência de aprimoramento na capacidade administrativa municipal para promover políticas habitacionais (Arretche *et al*, 2012). Em um cenário de coordenação federativa e promoção de políticas habitacionais intergovernamentais, foi crescente o número de municípios que aprimoraram os indicadores de capacidade administrativa para implementar esta política. Em segundo, há estabilidade relacionada às formas mais comuns de intervenção habitacional realizada por municípios. Se os dados de 2007-2008 indicaram

que a maioria dos municípios realizou intervenções habitacionais de provisão de novas unidades (61 %), melhoria habitacional (47 %) e oferta de material de construção (36 %) (Arretche *et al*, 2012), este estudo reitera tal tendência, mas inclui a regularização fundiária neste rol de ações privilegiadas.

Corroborando a literatura que discute o tema das relações entre federalismo e políticas públicas, este estudo também indica que, mesmo quando uma política pública é fortemente induzida por governos superiores, seus efeitos não são iguais nas unidades subnacionais (Souza, 2002) e as capacidades administrativas municipais permanecem marcadas pela heterogeneidade (Vasquez, 2012; Grin, 2016). Apesar das melhorias recentes, os municípios brasileiros ainda apresentam elevada heterogeneidade no que tange à sua capacidade administrativa para desenvolver políticas habitacionais (Brasil, 2006: Arretche *et al*, 2012). Como consequência desta desigualdade, argumenta-se que iniciativas para aprimorar a ação de governos municipais na área habitacional devem ser múltiplas e buscar responder às problemáticas e possibilidades de ação específicas. A discussão a seguir retoma os agrupamentos de municípios para sugerir quais ações seriam as mais necessárias para cada um deles.

De modo congruente com os achados de Arretche *et al* (2012), o estudo em foco também identificou dois grupos de municípios que se encontram em pólos opostos em termos de porte populacional e de capacidade administrativa. O Município Capaz (Grupo 2) agrupa capitais e municípios localizados em regiões metropolitanas, que se destacam não só pelo porte populacional e pelos altos índices de capacidade administrativa, mas também pela trajetória na política em foco e pela magnitude do problema habitacional. Uma vez que o governo municipal já tem experiência prévia e conta com os instrumentos para a política habitacional, é de se esperar que ele consiga planejar e implementar programas próprios ou intergovernamentais, mobilizar recursos e atores para implementá-los e promover inovações na intervenção habitacional.

Todavia, diante da magnitude dos problemas habitacionais enfrentados, ele precisa, por um lado, de financiamento externo para alavancar e aprimorar suas intervenções e, por outro, de estratégias para tornar suas ações mais efetivas e responsivas às demandas dos cidadãos.

Já o Município Ausente (Grupo 1) reitera a argumentação de Arretche *et al* (2012) de que a ausência de capacidade administrativa para a política habitacional se relaciona fortemente com municípios pequenos, com menos de 20 mil habitantes, e menos urbanizados. Também corrobora a leitura de Akaishi (2011) de que os menores municípios do país têm maiores dificuldades na gestão urbana- habitacional.

Entretanto, os dados aqui apresentados indicam uma pequena alteração em relação à pesquisa de Arretche *et al* (2012): se antes os municípios pequenos concentravam casos de ausência sistemática de criação de uma secretaria ou departamento para a política habitacional, atualmente o Município Ausente apresenta um indicador que não destoia de forma significativa dos demais em relação à existência de um órgão para a política habitacional, o que pode ser um reflexo dos incentivos federais. De todo modo, considerando que os municípios deste grupo ainda contam com baixos índices de capacidade administrativa, a realização de política habitacional nestes territórios permanece um assunto espinhoso.

Os resultados aqui apresentados permitem algumas sugestões para o Município Ausente. Em primeiro lugar, reconhecendo que a maioria dos pequenos municípios “está saindo da estaca zero com relação à base mínima de informações para consubstanciar a formulação de políticas” (Akaishi, 2011: 45), é importante aprimorar seus recursos informacionais, que servem de bússola para o planejamento de políticas habitacionais. Segundo, é plausível supor que em alguns municípios deste grupo não existam informações adequadas e “interlocutores capacitados” para tratar a política habitacional (Denaldi; Fonseca; Akaishi, 2017). É importante reconhecer esta limitação e elaborar modelos de gestão da política que lidem de forma adequada com estas situações de fragilidade administrativa. Sugere-se, ainda, que ao



Município Ausente sejam destinados programas estaduais ou federais específicos de apoio, capacitação e financiamento de intervenções habitacionais, de modo a superar não só tais problemas, mas também as dificuldades para apresentar projetos, contratar recursos e instalar um arcabouço jurídico-institucional adequado às especificidades de seus territórios, como identificado por Akaishi (2011).

A análise dos outros dois grupos traz elementos inovadores e que contribuem para avançar o entendimento sobre os municípios de médio porte. O Município Atento à institucionalidade (Grupo 3) se destaca pelos elevados indicadores de capacidade administrativa para a política habitacional, porém isso não resulta no desenvolvimento de intervenções habitacionais. Essa situação ainda é pouco explorada na literatura, mas os dados aqui levantados permitem ousar tecer algumas considerações. É possível que este tipo de município, mais rico e com menor população, tenha uma porcentagem menor de pessoas morando em favelas ou assentamentos irregulares e problemas habitacionais menos pungentes. Assim, torna-se plausível supor que esse município consiga lidar com as demandas habitacionais a partir da realização de iniciativas modestas e direcionadas à promoção de melhorias e provisão habitacional ou que essas demandas, dada sua reduzida dimensão, não cheguem a se constituir como um problema público que demande uma resposta política ou uma prioridade do governo local. De outro lado, considerando que os dados não demonstram haver uma relação direta entre a presença de indicadores de capacidade administrativa e a realização de intervenções habitacionais, sugere-se o aprimoramento de ações locais de planejamento habitacional para identificar a adequação dos programas existentes à demanda municipal por moradia.

O Município Responsivo à necessidade (Grupo 4) também possui características ainda pouco exploradas na literatura e que são praticamente opostas às do Grupo 3. Os municípios deste grupo têm baixos índices de capacidade administrativa, mas ainda assim apresentam alguns dos maiores percentuais de intervenção habitacional.

Se o desenho desta pesquisa quantitativa não permite compreender com profundidade tal situação, o paradoxo constatado nesse tipo de município é tema que merece ser aprofundado em estudos futuros. Uma hipótese a ser testada para esse tipo de município refere-se à maior atuação dos governos estaduais nessa área.

Com relação às sugestões para aprimorar a ação do Município Responsivo à necessidade, pode-se indicar alguns pontos: (i) buscar financiamento em níveis superiores de governo ou com organismos internacionais para sustentar e ampliar as intervenções já realizadas; (ii) criar ou fortalecer o aparato administrativo para a política habitacional, prestando atenção ao plano e ao conselho municipal de habitação, que permitem dialogar com a população e construir visões compartilhadas sobre a cidade e as intervenções urbanas e (iii) fomentar parcerias com organizações não-governamentais, universidades e movimentos sociais, ou com outros municípios mais experientes para alavancar sua habilidade técnica e, com isso, desenvolver melhores projetos e aprimorar os programas habitacionais.

Em suma, este estudo contém elementos que avançam em relação às investigações anteriores, permitindo a dissociação automática entre a presença dos indicadores utilizados de capacidade administrativa e a realização de intervenções habitacionais. O quadro 2 apresenta uma sistematização da associação encontrada entre capacidade administrativa e promoção de intervenções habitacionais nos agrupamentos de municípios, explicitando as diferenças que ancoram as colocações a seguir.

A pesquisa aqui apresentada indica que existe uma relação entre o porte populacional, de um lado, e a capacidade administrativa e a promoção de programas habitacionais, de outro, mas que ela se aplica principalmente para os municípios que estão nos extremos, ou seja, os municípios com maior e menor número de habitantes. A situação dos municípios de médio porte não foi adequadamente iluminada, até o momento, por esta linha de argumentação.

Quadro 2 – Relação entre capacidade administrativa/intervenções habitacionais por agrupamento de município

	<b>Capacidade administrativa</b>	<b>Intervenções habitacionais</b>
Município Ausente	Baixo	Baixo
Município Capaz	Alto	Alto
Município Atento à institucionalidade	Alto	Baixo
Município Responsivo à necessidade	Baixo	Alto

Fonte: elaborada pelas autoras.

Com base nisso, é possível afirmar que a capacidade administrativa, tal como mensurada nesta investigação, não parece constituir uma condição necessária ou suficiente para a promoção de política habitacional, em particular nos municípios de médio porte. Essa constatação converge com estudos recentes que questionam os indicadores associados ao SNHIS, sistema que, como mencionamos, teve reduzida efetivação programática. Na área de estudos urbanos, há pesquisas que identificaram municípios que apresentam indicadores de capacidade administrativa para a política habitacional, mas nos quais, por exemplo, os conselhos não se reúnem e tampouco se constituem como espaços de deliberação, representação ou debate, aprovando tudo o que o Poder Executivo indica (Klintowitz, 2015; Rolnik; Klitowitz; Iacovini, 2014). Outras afirmam que, independentemente da visível melhoria nos indicadores, os municípios continuam com limitada capacidade para implementar políticas urbanas, como as urbanizações de assentamentos precários no âmbito do PAC (Denaldi; Fonseca; Akaishi, 2017; Cardoso; Denaldi, 2018; Akaishi, 2011).

Já na área de políticas públicas, estudos recentes têm avançado no entendimento da complexidade envolvida na implementação daquelas políticas induzidas pelo governo federal em federações heterogêneas. Eles refutam a associação automática entre os resultados das políticas e traços burocráticos dos governos locais, concluindo que a capacidade de implementação de uma política não depende apenas da existência de uma burocracia estável e profissionalizada (Sátyro; Cunha; Campos, 2016). Estudos qualitativos iluminam aspectos mais contextuais, destacando que, além da capacidade administrativa local, a trajetória de institucionalização (Lavalle; Rodrigues; Guicheney, 2019) e o legado das políticas (Leonardo, 2017), bem como o papel da política de habitação na agenda política local (Lima-Silva, 2019), podem ser úteis para entender a autonomia do município e os resultados das políticas.

#### **4. Resumo e considerações finais**

Este capítulo analisou não só a capacidade administrativa de governos municipais na política habitacional, mas também a diferenciação entre eles. Com base em pesquisas anteriores (Brasil, 2006; Arretche *et al*, 2012), que constataram maiores índices de intervenção habitacional nos municípios com melhor capacidade administrativa, procurou-se aqui construir uma tipologia de municípios, para acentuar melhor certas características e identificar suas limitações ou possibilidades de ação.

O estudo agrupou os municípios a partir de variáveis relacionadas à capacidade administrativa para a política habitacional e a promoção de intervenções de habitação, bem como pelo porte populacional e indicadores socioeconômicos. Os resultados indicam quatro tipos: o “Município Capaz”, o “Município Ausente”, o “Município Atento à institucionalidade” e o “Município Responsivo à necessidade”. A criação desta tipologia permite ampliar a compreensão sobre a relação entre capacidade administrativa e promoção de intervenções habitacionais em cada agrupamento, assim como propor recomendações e possibilidades de ação específicas.

Os resultados obtidos indicam que os indicadores utilizados se mostraram efetivos para explicar a situação encontrada no Município Capaz e no Município Ausente. Embora haja divergências com relação aos indicadores de capacidade e às intervenções habitacionais promovidas, os dados confirmam o pressuposto inicial da pesquisa: o Município Capaz apresenta elevados índices de capacidade administrativa e de intervenções habitacionais, e o Município Ausente tem baixa capacidade e reduzida atuação na área habitacional.

No entanto, a análise dos municípios de médio porte sugere que a capacidade administrativa pode não ser condição suficiente nem necessária para a promoção de intervenções habitacionais. De um lado, há o Município Atento à institucionalidade, formado por cidades que apresentam indicadores de capacidade administrativa, mas que desenvolvem escassas intervenções habitacionais. De outro, o Município Responsivo à necessidade, mesmo não possuindo os indicadores de capacidade administrativa, promove intervenções habitacionais variadas.

Em termos analíticos, esses achados confirmam a necessidade, já fartamente apontada pela literatura, de que a heterogeneidade dos municípios brasileiros precisa ser mais bem examinada: se eles são extremamente variados em termos de porte populacional e desenvolvimento socioeconômico, suas diferenciações específicas importam, no caso particular deste estudo, a heterogeneidade se manifesta em formas de variedades de intervenções habitacionais e de capacidade administrativa para promovê-las.

Por outro lado, emergem vários desafios analíticos que não puderam aqui ser enfrentados ou respondidos integralmente, e que exigem mais estudos. Primeiro, é essencial reconhecer que, ainda que o governo federal incida sobre as políticas habitacionais realizadas localmente, existe certa autonomia local que, somada às características dos territórios, podem influenciar os resultados das políticas públicas compartilhadas. Pesquisas futuras podem aprofundar a investigação sobre estes elementos contextuais, incluindo o legado local da

política, a trajetória do órgão responsável pela habitação e o lugar da pauta da moradia na agenda pública municipal, pontos apontados por estudos recentes como relevantes para se compreender a capacidade municipal na implementação de políticas habitacionais (Leonardo, 2017; Lavalle; Rodrigues; Guicheney, 2019; Lima-Silva, 2019). Além disso, esta investigação privilegiou a ação municipal em relação aos incentivos federais. Novas pesquisas podem investigar a relação entre as intervenções habitacionais realizadas pelos municípios e as articulações intermunicipais mediante consórcios, bem como os incentivos heterogêneos dos governos estaduais, como indicado por Gonçalves (2009).

Segundo, os indicadores utilizados nesta pesquisa se associam às exigências do SNHIS, um sistema que não se consolidou como a política habitacional, de fato, implementada no país. Se tais indicadores tinham um sentido na concepção original do Projeto Moradia, eles foram esvaziados e as exigências de entrada neste sistema se tornaram obrigações formais (Bonduki, 2013). Por isso e pela constatação de que a capacidade administrativa mensurada por tais indicadores não constitui condição suficiente ou necessária para a promoção de intervenções habitacionais, particularmente em municípios de médio porte, sugere-se a revisão da argumentação que tradicionalmente se baseia em tais indicadores para explicar a capacidade administrativa de municípios na política habitacional. Afinal, ter um conselho ou um plano de habitação de interesse social não necessariamente significa que eles sejam efetivos ou reflitam a realidade local, como já apontado na literatura (Denaldi; Fonseca; Akaishi, 2017; Rolnik; Klintowitz; Iacovini, 2014; Bonduki, 2013). Estudos subsequentes podem ampliar a compreensão sobre a qualidade e a efetividade dos atuais instrumentos de capacidade administrativa, buscando ir além da constatação dicotômica sobre a existência (ou não) desses indicadores. Podem também sugerir propostas de programas que sejam mais permeáveis às variações municipais de porte populacional, dimensão do problema habitacional e estágio de desenvolvimento institucional, como proposto por Denaldi, Leitão e Akaishi (2011) ao olhar para o processo de elaboração de PLHIS pelos municípios.

Em terceiro lugar, a seleção de indicadores se inspirou nas pesquisas prévias sobre capacidade administrativa municipal e utilizou as informações existentes e disponibilizadas na MUNIC. Essa fonte de dados apresenta méritos inegáveis, como sua abrangência nacional, disponibilização pública e realização anual, mas também algumas limitações, como a ausência de validação dos dados autodeclarados pelos municípios. Além disso, as variáveis utilizadas que se relacionam com as intervenções habitacionais são dicotômicas e não permitem analisar a dimensão dessas ações no contexto local. Novos estudos podem realizar uma análise quantitativa dos resultados das políticas habitacionais, olhando, por exemplo, para as unidades habitacionais entregues/cem mil habitantes. Isso pode contribuir para melhorar os agrupamentos de municípios quanto às intervenções habitacionais e tornar as conclusões mais específicas.

Quarto, o modelo analítico utilizado não incluiu outras variáveis encontradas no debate sobre capacidade estatal, relacionadas a instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e a dimensões político-relacionais, tais como, mecanismos de interação com sociedade, atores do sistema político-representativo e órgãos de controle (Gomide; Pereira; Machado, 2017).

Por fim e do ponto de vista da atuação concreta dos governos municipais, este estudo permite inferir que o aprimoramento da política habitacional nos municípios brasileiros requer ampla articulação intergovernamental e propostas diversificadas de ação e de capacitação que espelhem as especificidades das cidades. Tal entendimento poderá ser útil para nortear novos programas voltados ao fortalecimento da capacidade administrativa municipal e para estabelecer parâmetros para propostas e futuras intervenções.

A elaboração de iniciativas customizadas de apoio a gestões municipais provavelmente se tornará ainda mais relevante no contexto atual. Em 2020, a emergência da pandemia do coronavírus associada com a eclosão de grave crise econômica e política, trouxe novos

desafios aos governantes locais. As gestões municipais que se iniciarão em 2021 precisarão lidar com problemas habitacionais crescentes, ao mesmo tempo em que provavelmente ainda enfrentarão dificuldades financeiras e restrições à realização de atividades presenciais, necessárias para realizar ações vinculadas à política habitacional, como cadastros e assembleias. Neste cenário, apoiar e fortalecer gestões municipais para buscarem formas novas e mais efetivas de se resolver as demandas habitacionais se torna uma ação ainda mais urgente e necessária.



## Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.

AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. *Risco Revista De Pesquisa Em Arquitetura E Urbanismo*, n. 14, p. 41-50, 2011.

ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. *et al Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

ARRETCHE, M. T. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (org.) *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, n. 82, p. 8-14, 2009.

BONDUKI, N. Planos locais de habitação: das origens aos dilemas atuais nas Regiões Metropolitanas. In: DENALDI, R. (Ed.). *Planejamento habitacional - Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação*. São Paulo: Annablume, 2013.

BRASIL. *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, SNH; CEM/ Cebrap, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasília, 2010.

BURGOS, M. B. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, A.;

ALVITO, M. (ed.). *Um século de favela*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 25-60, 2006.

CAMPANHONI, A. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. *Revista do Serviço Público*, v. 2, n. 67, p. 227-248, 2016.

CARDOSO, A. L. (Ed.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (ed.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. A municipalização das políticas habitacionais: uma avaliação recente (1993-1996). *Relatório final, Parte I (FINEP)*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 2002.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Working Paper*, n. 53. Maastricht: UNU-MERIT, 2013.

DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003.

DENALDI, R.; FONSECA, M. L.; AKAISHI, A.G. Produção de informação para política habitacional no contexto dos pequenos municípios: alternativa de utilização do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB). *Gestão e Regionalidade*, v.33, n. 99, 2017.

DENALDI, R.; LEITAO, K; AKAISHI, A. O Recente Processo de Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: Limitações e Perspectivas. *In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 2011, Rio de Janeiro., *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011, p. 1-22.

ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M. A. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015. *Estatística e informações nº 6*. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GOMIDE, A.A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Soc. e Cult.*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

GOMIDE, A.A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. The concept of state capacity and its operationalization in Empirical Research. *In: International Workshop on Public Policy*, International Public Policy Association (IPPA), Pittsburgh, PA, 2018.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GONÇALVES, R. R. *Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GRIN, E. *Rotas federativas para a promoção das capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, 2016.

KLINTOWITZ, D. *Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; & GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: A operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, p. 1-27, 2019.

LIMA-SILVA, F. *Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. State capacity as power: A Conceptual Framework. *STANCE Working Paper Series*, v. 2016, n. 1, p. 1-25, 2016.

MAIA, D. S. Cidades médias e pequenas do Nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. (ed.). *Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: Sei, p. 15-41, 2010.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. de S. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 630-649, 2018.

ROLNIK, R. *A Cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1997.

ROLNIK, R.; KLINTOWITZ, D.; IACOVINI, R. F. G., Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou "rodar" programas? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: Notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, v.22, n.2, p. 286-317, 2016.

SOUZA, C. Brazil: the prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 32, n. 2, p. 23-48, 2002.

VASQUEZ, D. A. A influência das capacidades municipais nos resultados das políticas de educação e saúde. *In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*, 36., 2012. *Anais [...]*. 2012. p 1-28.

CAPÍTULO

# 13

## **A CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES MUNICIPAIS NO CAMPO CULTURAL: REPENSANDO A LÓGICA DO SISTEMA NACIONAL DE CULTURA**

FLAVIO SANTOS FONTANELLI,  
Doutor em Administração Pública/Ebape-FGV

Embora não seja um tópico novo, o tema da capacidade estatal ainda recebe qualificada atenção. Atravessando vários campos teóricos, da Administração Pública à Ciência Política, a análise da construção e do papel das capacidades estatais, que ganhou renovado impulso após a publicação da clássica obra *Bringing de State Back In* (Skocpol; Evans; Rueschemeyer, 1985), também se beneficiou da maior acessibilidade de dados e do maior grau de sofisticação dos métodos quantitativos disponíveis. O Estado passou, desde então, e cada vez mais, a ser visto como um ator que pode tomar decisões com algum grau de autonomia em relação a grupos de interesses específicos. Este entendimento ampliou o escopo das linhas de pesquisa e, em paralelo, o conjunto de capacidades estatais analisadas pela literatura especializada.

A diversidade dos conceitos utilizados, contudo, continua caracterizando o campo. Os Estados, em seus diferentes níveis de desenvolvimento histórico, têm sido definidos recorrendo-se a uma ampla gama de rótulos e é possível encontrar na literatura uma lista eclética de dimensões ontológicas de capacidade estatal, tais como: institucional, fiscal, administrativa, técnica, relacional, política, burocrática, entre outras. Não obstante, apesar dessa diversidade de noções sobre a natureza da capacidade estatal, boa parte da pesquisa empírica continua gravitando ao redor da identificação dos mecanismos e instrumentos utilizados no fornecimento de bens e serviços à sociedade, ou em torno da eficácia ou eficiência das políticas públicas. Como afirma Sikkink (1991), as definições de capacidade estatal frequentemente se baseiam na capacidade de consecução de metas e objetivos governamentais, capacidade esta que Mann (1984) associou ao “poder infraestrutural” do Estado, isto é, à capacidade de penetrar territórios, capilarizar sua atuação e implementar decisões. Pritchett *et al* (2013) também enfatizam esse aspecto, afirmando que a implementação bem-sucedida de políticas públicas requer organizações capazes, que induzam e apoiem atividades de um grande e diversificado número de profissionais, como professores, médicos, policiais, entre outros.

Nessa direção, muitos foram os estudiosos que enfrentaram o desafio de desagregar a capacidade estatal nas múltiplas dimensões que refletem as atividades desempenhadas pelo Estado. Em paralelo, diversos autores destacaram as assimetrias na capacidade de um Estado atingir seus objetivos nas diferentes áreas de políticas públicas, o que acabou direcionando a atenção de pesquisadores para a análise do papel dos governos locais na provisão de bens e serviços. Segundo Ziblatt (2008), esse redirecionamento de foco é sustentado por duas razões: *i*) o foco exclusivo no nível nacional, ao não examinar a arena local, ignora um importante *locus* de ação política onde bens públicos são frequentemente criados; e *ii*) o vínculo entre preferências sociais e resultados de políticas pode ser mais facilmente identificado no nível local. Ziblatt destacou, ademais, um terceiro, e fundamental, ponto: a despeito da importância de entender como as políticas públicas são influenciadas pelas preferências dos cidadãos, é igualmente importante entender os processos através dos quais bens e serviços são, na prática, produzidos e entregues pelos governos locais. O autor alerta, portanto, para o crucial papel das capacidades locais na formulação e implementação de políticas públicas. Não somente governos com altas capacidades tendem a traduzir preferências sociais em boas políticas como também tendem a produzir com maior eficiência os bens e serviços demandados (Ziblatt, 2008).

Todavia, ainda que a definição do conceito de capacidade local possa ser controversa, não há dúvida de que governos locais de fato diferem em suas capacidades de lidar com os problemas e demandas locais. Seja no desempenho geral de um governo, seja na implementação de uma política pública específica, algumas administrações são mais capazes que outras. A capacidade do governo local precisa ser, portanto, rigorosamente definida e as métricas de desempenho devidamente mensuradas. Entretanto, enquanto indicadores de desempenho podem ser razoavelmente selecionados para a avaliação de políticas públicas em áreas como saúde, educação ou assistência social, em outras áreas, a tarefa de selecionar e medir boas métricas de resultado compreenderá



inevitáveis contestações e polêmicas. Tal tarefa é particularmente desafiadora na área da cultura por dois motivos básicos: 1) a “produção” de bens culturais e artísticos se dá majoritariamente na esfera da sociedade civil, distante da influência governamental; e 2) embora governos possam promover ou financiar o setor cultural, o Estado não consegue controlar o *timing*, a intensidade, o escopo e a “qualidade” da produção de bens culturais e artísticos.

Em termos de políticas públicas no campo da cultura, as consequências desses dois fatos são incontornáveis: *i*) a “agenda cultural” patrocinada pelo Estado deve respeitar uma lógica plural e transparente, protegendo identidades e promovendo a diversidade; *ii*) o Estado deve institucionalizar procedimentos e construir uma estrutura permanente de apoio à disseminação e produção de bens culturais; *iii*) fortalecer a participação da sociedade civil no debate, na gestão e na fiscalização das ações de governo é condição necessária para a implementação de políticas críveis e duradouras; e *iv*) o desempenho das políticas públicas em cultura não deve ser avaliado com parâmetros de curto e médio prazo.

Nessa direção, visando mapear o processo de construção de capacidades municipais em cultura no contexto brasileiro, o presente capítulo tem como objetivo discutir os três primeiros pontos ressaltados: a criação, em conjunto com a sociedade civil, de uma agenda de políticas culturais de implementação municipal e a construção das estruturas e instituições necessárias a execução sustentável de tais políticas. O atual quadro de promoção à cultura na esfera local no Brasil foi, no entanto, decisivamente influenciado pela política nacional inaugurada em 2003. Os governos do PT reconfiguram a lógica da política cultural no país, incentivando os municípios a institucionalizarem suas políticas e a ampliarem os espaços de atuação da sociedade civil, como discutir-se-á nas próximas duas seções.

Para compreender como esse processo condicionou a construção de capacidade locais em cultura, apresenta-se, na seção 2.1., o modelo

básico dos sistemas locais de culturas. Este modelo será utilizado, na terceira seção, para a análise das informações divulgadas nos suplementos de cultura das pesquisas MUNIC-IBGE. Não obstante a importância do tema, alvo de diversos debates e pesquisas, análises críticas da importância e do alcance do Sistema Nacional de Cultura na dinâmica cultural dos municípios brasileiros têm permanecido fora do radar de diversos analistas. Em última instância, o recorte, a abordagem e a análise aqui realizadas têm a intenção, resalte-se, de provocar um debate a respeito das possibilidades de reconfiguração do Sistema Nacional de Cultura, de forma a transformá-lo em um instrumento mais efetivo de fortalecimento das capacidades locais no campo das políticas culturais.

## **1. Políticas Culturais no Brasil e o Sistema Nacional de Cultura**

Como prodigamente analisado por estudiosos do tema, o Ministério da Cultura (MinC) possui uma história marcada por descontinuidades institucionais, administrativas e orçamentárias. Segundo Calabre (2014), a área da cultura, apesar de vinculada ao Ministério da Educação e Cultura ao longo da década de 1970, acabou sendo fortalecida com a criação de diversas agências e instituições. A área “já havia alcançado um lugar de destaque dentro da pasta antes da criação do MinC, em 1985, durante o governo de José Sarney (1985-1990)” (Calabre, 2014, p. 141). Na contramão desse processo de fortalecimento do setor, o governo Fernando Collor (1990-1992) não somente rebaixou o MinC a uma secretaria como, concomitantemente, desmontou a estrutura de promoção à cultura no plano federal. Como destaca Rubim (2017, p. 64), o governo Collor acabou com o Ministério, reduziu a cultura a uma secretaria e extinguiu inúmeros órgãos, a exemplo da FUNARTE, EMBRAFILME, PRÓMEMÓRIA, entre outros.

Recriado em 1993, na presidência de Itamar Franco (1992-1994), o MinC exerceu um papel coadjuvante na era Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), quando as políticas culturais

gravitaram ao redor de uma lógica “de mercado”. Como afirma Castello (2002), a gestão FHC/Francisco Weffort, Ministro da Cultura, dado o maciço papel desempenhado pelas leis de incentivo fiscal, abdicou de uma atuação ativa no campo cultural. Sarcovas (2005) sugere, por outro lado, que a ênfase na utilização de leis de incentivo durante o período, na prática, privatizou as decisões de conteúdo sem desonerar, em contrapartida, os cofres públicos. Rubim (2017, p. 66) reforça esse ponto destacando que “conforme documento do Ministério da Cultura, em dezoito anos de vigência da Lei Rouanet, dos oito bilhões de reais investidos, mais de sete bilhões foram recursos públicos”. Em um discurso de 2003, o ministro Gilberto Gil foi além, destacando que a legislação de incentivos fiscais, através da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, havia acumulado “distorções de toda ordem – entre elas, ausência de contrapartida financeira do parceiro privado, concentração regional dos benefícios, aberrações fiscais, surgimento de fundações privadas de grandes empresas, em larga medida criadas e alimentadas com dinheiro público” (Gil, 2003, p. 24). O cenário no final da era FHC era, portanto, de fragilidade institucional, distorções nas políticas de financiamento, e distanciamento da sociedade civil na elaboração das políticas culturais.

Esse cenário mudou com a vitória do PT nas eleições de 2002. Como afirmam Hunter e Power (2005), opondo-se à agenda de austeridade fiscal do PSDB, o PT desenvolveu seu programa de governo a partir de uma “inversão de prioridades” ao defender uma maior presença do Estado em setores como educação, saúde e reforma agrária. Embora a agenda de governo do PT tenha divergido de seu programa eleitoral, algumas políticas públicas foram profundamente redefinidas, com destaque para a área da assistência social. Uma equivalente “inversão de prioridades” também foi testemunhada no setor cultural. As gestões Gilberto Gil e Juca Ferreira (2003-2010) reformularam o setor, lastreando a lógica da política cultural no Brasil em uma ação mais complexa do Estado e em um conceito ampliado de cultura. Para Rubim (2017, p. 67), a assimilação dessa noção ampliada

de cultura permitiu que a agenda cultural deixasse de estar circunscrita “ao patrimônio (material) e às artes (consagradas)”, abrindo “suas fronteiras para outras culturas: populares; afro-brasileiras; indígenas; étnicas; etárias; de gênero; de orientação sexual; das periferias; audiovisuais; das redes e tecnologias digitais etc.” O fortalecimento institucional e o intenso engajamento com o setor cultural e com a sociedade civil formariam, assim, os pilares conceituais da ação estatal inaugurada em 2003. Segundo Lopes (2015, p. 180), isso pôde ser observado pelos “intensos debates e consultas públicas acionados pela realização da Primeira Conferência Nacional de Cultura (2005), e eventos subsequentes, culminando na realização, em março de 2010, da Segunda Conferência”.

Dois movimentos entrelaçados, marcados por avanços e recuos, foram fundamentais para a institucionalização dessa nova agenda de políticas no campo cultural: 1) a instituição do Plano Nacional de Cultura (PNC), criado com o objetivo de orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais; e 2) a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que consolidaria o processo de “gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade” (Art. 216-A da CF/1988). Um terceiro e fundamental movimento, a Proposta de Emenda Constitucional nº 150/2003 (apensada pela PEC nº 310/2004 e pela PEC nº 421/2014), que garantiria uma fonte de financiamento estável para as políticas no setor (2 % da receita federal, 1,5 % das estaduais e 1 % das municipais), não foi, até o momento, aprovada.

Se tais movimentos elevaram a estatura política do MinC durante os governos petistas, não foram poucas as críticas à condução federal do processo de construção do SNC. Como lembra Barbalho (2015), o próprio Ministro Juca Ferreira não figurava entre os defensores do formato então vigente do sistema. Na avaliação do ex-ministro, o SNC tratava-se “de um projeto mistificado, uma ilusão, sem eficiência

e burocrático, por ter se modelado a partir dos Sistemas Único de Saúde e de Educação, nos quais o Estado é provedor dos serviços, o que não ocorre na área cultural” (Barbalho, 2015, p. 62). Para Ferreira, portanto, “articular as políticas nos três níveis seria apenas um detalhe no todo da cultura” (Barbalho, 2015, p. 62).

A despeito das críticas, o SNC é o grande marco da estratégia dos governos petistas de consolidar estruturas permanentes e participativas no campo cultural. Fruto de um processo histórico iniciado em 2003, com a criação da Secretaria de Articulação Institucional e Difusão Cultural, o SNC ganhou fortes impulsos a partir de 2005, com a criação do Sistema Federal de Cultura e do Conselho Nacional de Política Cultural (redesenhado pelo Decreto nº 5.520), com a organização da I Conferência Nacional de Cultura e com a aprovação da Emenda Constitucional nº 48, que institui o PNC. Em 2009, o Conselho Nacional de Política Cultural aprovou o conjunto de diretrizes e propostas para a “estruturação, institucionalização e implementação” do SNC e coordenou uma série de seminários e oficinas envolvendo gestores e conselheiros municipais que culminaram com a organização, em 2010, da II Conferência Nacional de Cultura. Finalmente, em 2012, a Emenda Constitucional nº 71 formatou o SNC em termos constitucionais, impelindo o MinC a organizar a III Conferência Nacional de Cultura, em 2013, e a direcionar recursos do Fundo Nacional da Cultura para o financiamento de projetos culturais de entes federados associados ao sistema. Avaliado pelo número de adesões municipais (ver tabela 1), pode-se perceber que o status constitucional do SNC realmente impulsionou o processo de institucionalização de políticas culturais na esfera municipal.

A influência concreta desse “processo histórico” na construção de capacidades estatais locais no setor cultural ainda requer, no entanto, análises mais abrangentes. Ademais, durante esse período, inúmeros municípios conceberam políticas culturais próprias, não aderindo oficialmente ao sistema coordenado pelo MinC. A adesão ao SNC

Tabela 1 - Sistema Nacional de Cultura: Número de Adesões Municipais por Ano e UF – 2012-2019

UF/ Região	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
AC	1	7	3							<b>11</b>
AM		8	3	1		2				<b>14</b>
AP		4				1	1			<b>6</b>
PA		61	8	11	1	4			1	<b>86</b>
RO		9		5						<b>14</b>
RR	1	7	1							<b>9</b>
<i>Norte</i>	<i>2</i>	<i>96</i>	<i>15</i>	<i>17</i>	<i>1</i>	<i>7</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>140</i>
AL		12	5	7	1	3	1		1	<b>30</b>
BA	1	107	45	23	5	28	5		6	<b>220</b>
CE	4	61	46	27	4	14	5		1	<b>162</b>
MA		58	61	3		3			1	<b>126</b>
PB	4	50	16	13		11	1	1		<b>96</b>
PE	1	35	17	9	3	18	6		1	<b>90</b>
PI		30	19	8	2	13	5	1	2	<b>80</b>
RN	1	54	23	2		12	2	3	2	<b>99</b>
SE		6	14			9	12			<b>41</b>
<i>Nordeste</i>	<i>11</i>	<i>413</i>	<i>246</i>	<i>92</i>	<i>15</i>	<i>111</i>	<i>37</i>	<i>5</i>	<i>14</i>	<i>944</i>
ES		16	8	1	1	8	2			<b>36</b>
MG	9	130	76	35	14	62	15	4	5	<b>350</b>
RJ	4	36	16	5	4	8	2		1	<b>76</b>
SP	8	115	66	22	4	28	8	1	7	<b>259</b>
<i>Sudeste</i>	<i>21</i>	<i>297</i>	<i>166</i>	<i>63</i>	<i>23</i>	<i>106</i>	<i>27</i>	<i>5</i>	<i>13</i>	<i>721</i>

Tabela 1 - Sistema Nacional de Cultura: Número de Adesões Municipais por Ano e UF – 2012-2019 (continuação)

UF/ Região	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
GO		41	29	4		8	2		1	<b>85</b>
MS		34	14	8	4	2	1			<b>63</b>
MT		43		3	1	7	5	3	3	<b>65</b>
TO		32	12	3	1	4		1		<b>53</b>
<i>Centro-Oeste</i>	<i>0</i>	<i>150</i>	<i>55</i>	<i>18</i>	<i>6</i>	<i>21</i>	<i>8</i>	<i>4</i>	<i>4</i>	<b>266</b>
PR	3	53	50	20	8	16	4		4	<b>158</b>
RS	3	129	50	18	7	28	8	1	5	<b>249</b>
SC	2	101	65	23	5	21	11	5	3	<b>236</b>
Sul	8	283	165	61	20	65	23	6	12	<b>643</b>
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>	<b>1.239</b>	<b>647</b>	<b>251</b>	<b>65</b>	<b>310</b>	<b>96</b>	<b>20</b>	<b>44</b>	<b>2.714</b>

Fonte: <http://portalsnc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/32/2020/10/2020.10-Planilha-geral-Adesa%CC%83o.xlsx-Plan1.pdf>.  
Elaboração própria.

exige, em teoria, uma série de investimentos – humanos, financeiros e institucionais – e nem todos os municípios optaram por formalizar o processo de construção dos seus “sistemas locais de cultura”. Tais investimentos, no entanto, se não garantem *de per se* o sucesso das políticas culturais, deveriam ao menos contribuir para o fortalecimento das estruturas e capacidades das máquinas públicas municipais. O design básico dos sistemas locais de cultura, sinteticamente apresentado na próxima seção, oferece, portanto, um conveniente modelo de análise da capacidade dos municípios formularem e implementarem políticas públicas no campo cultural.

## 1.1 O Sistema Nacional de Cultura e o Conceito de Sistemas Locais de Cultura

O SNC foi criado para operar em uma estrutura colaborativa, democrática e participativa, conectando o governo central, os governos estadual e municipal e a sociedade civil. A adesão voluntária dos municípios ao SNC, atualmente coordenado pela Secretaria Especial da Cultura, ligada ao Ministério do Turismo, ocorre em etapas, por meio de acordos de cooperação federativa, assinatura de termo de adesão, publicação de lei específica, a “Lei do Sistema Municipal de Cultura”, e, naturalmente, com a efetiva implantação do “Sistema Local de Cultura” (SLC), resumizado na figura 1.

Figura 1 - Estrutura Básica dos Sistemas Locais de Cultura



Fonte: Elaboração própria



Os quadros 1 a 4, a seguir, esquematizam as quatro dimensões básicas dos sistemas locais de cultura. A primeira dimensão refere-se à coordenação do sistema. Os gestores locais, respeitando o marco regulatório definido pela lei do sistema municipal de cultura, são os responsáveis pela articulação institucional e pelo planejamento, execução e avaliação da política municipal. Este conjunto de responsabilidades requer a estruturação de um “órgão gestor”, exclusivo ou em conjunto com outras políticas, burocracia qualificada e especializada e infraestrutura tecnológica para a implantação e manutenção do sistema de informações em cultura.

Quadro 1 - SLC – Coordenação e Articulação Institucional

Marco Regulatório do SLC – Diretrizes, Objetivos e Metas		
<b>Coordenação e Articulação Institucional</b>		Elaboração e Acompanhamento do Plano Local de Cultura
	Fundação Cultural	Administração do Sistema de Informações em Cultura – diagnósticos e avaliações
	Secretaria Exclusiva ou em conjunto com outras políticas	Avaliação das Políticas Culturais – análise e divulgação de ações e projetos culturais ( <i>accountability</i> )
	( <i>Gestor do Sistema &amp; Burocracia Especializada</i> )	Articulação Institucional – com os governos federal e estadual, outros municípios e parceiros institucionais (Sebrae, SESC-SENAC, etc.)  Atração de investimentos públicos e privados; Suporte a projetos privados; Captação de emendas parlamentares

Fonte: Elaboração Própria.

A segunda dimensão dos sistemas locais compreende a organização das “instâncias participativas” que ampliam o engajamento social e o diálogo institucional necessários à construção democrática

de soluções e propostas. Destaca-se, nessa dimensão, o papel dos conselhos municipais de cultura. Dependendo da situação jurídica do conselho, a sociedade civil pode não apenas deliberar sobre ações e políticas, como também fiscalizar os gastos e as ações do poder público local. Esta dimensão compreende, adicionalmente, a participação municipal em conferências e comissões intergestores.

Quadro 2 - SLC – Estruturas de Participação, Deliberação e Pactuação

<b>Marco Regulatório do SLC – Diretrizes, Objetivos e Metas</b>		
<b>Estruturas de Participação, Deliberação e Pactuação</b>	Conselho de Cultura	Consultivo, Deliberativo, Normativo ou Fiscalizador
	Conferências de Cultura	Avaliação e reformulação de diretrizes e políticas culturais do SNC
	Comissões Intergestores	Instâncias de negociação e operacionalização do SNC
	Encontros Setoriais e Audiências Públicas	Troca de informações/experiências na cena cultural; desenvolvimento novas estratégias ou propostas a serem deliberadas no conselho municipal de cultura

Fonte: Elaboração Própria.

O sistema de financiamento, terceira dimensão dos SLC, compreende o fundo municipal de cultura, que é o instrumento básico de financiamento das ações e programas dos governos municipais, incluindo a manutenção de equipamentos culturais. Como fontes complementares, os municípios podem contar com leis de incentivo próprias e com emendas de parlamentares engajados com o setor cultural.

### Quadro 3 - SLC – Sistema de Financiamento

Marco Regulatório do SLC – Diretrizes, Objetivos e Metas		
<b>Sistema de Financiamento</b>	Fundo de Cultura	Financiamento das políticas, ações e programas
	Fontes Complementares	Leis de incentivo/mecanismos tributários – estimular ações culturais privadas de interesse público
		Emendas parlamentares

Fonte: Elaboração própria.

A quarta dimensão estruturante dos sistemas locais de cultura compreende os equipamentos, programas e ações culturais – permanentes e/ou intermitentes. A maioria dos governos locais administra, em diferentes níveis, equipamentos culturais e bens de valor histórico ou artístico que demandam uma gestão profissional e especializada e permanente investimento público, como bibliotecas públicas, museus, imóveis tombados, entre outros. Além disso, as prefeituras geralmente promovem ações culturais, como feiras e eventos artísticos, além de programas de formação e/ou qualificação profissional.

Para avaliar se os movimentos programáticos disparados pelos governos do PT, incluindo os estímulos derivados da criação do SNC, afetaram as capacidades municipais de conduzirem políticas culturais, analisar-se-á, na próxima seção, o conjunto de informações e dados disponíveis nas pesquisas IBGE-MUNIC/2018 e dos Suplementos de Cultura da MUNIC 2006 e 2014.

## Quadro 4 - SLC – Equipamentos, Programas e Ações Culturais

<b>Marco Regulatório do SLC – Diretrizes, Objetivos e Metas</b>		
<b>Equipamentos e Instituições</b>		
<b>Estrutura Permanente</b>	Biblioteca Pública; Teatros; Centros Culturais; Museus, etc.	Equipamentos culturais de gestão pública ou público-privada, operando com burocracia especializada e relativa autonomia orçamentária
<b>Programas e Ações para a Promoção da Cultura</b>		
<b>Promoção Cultural e Artística</b>	Projetos e ações financiados pelo Fundo de Cultura	Eventos artísticos e culturais (artes visuais, dança e feiras de literatura, festivais de música, peças de teatro, entre outros) Editais e chamadas públicas – análise, seleção e controle de projetos e ações
		Proteção do Tangível patrimônio cultural Intangível
		Prêmios culturais e artísticos
<b>Programas de Formação na Área da Cultura</b>	Ações de formação de artistas, produtores culturais ou gestores públicos Parcerias institucionais (SEBRAE, SENAC, etc.)	

Fonte: Elaboração própria

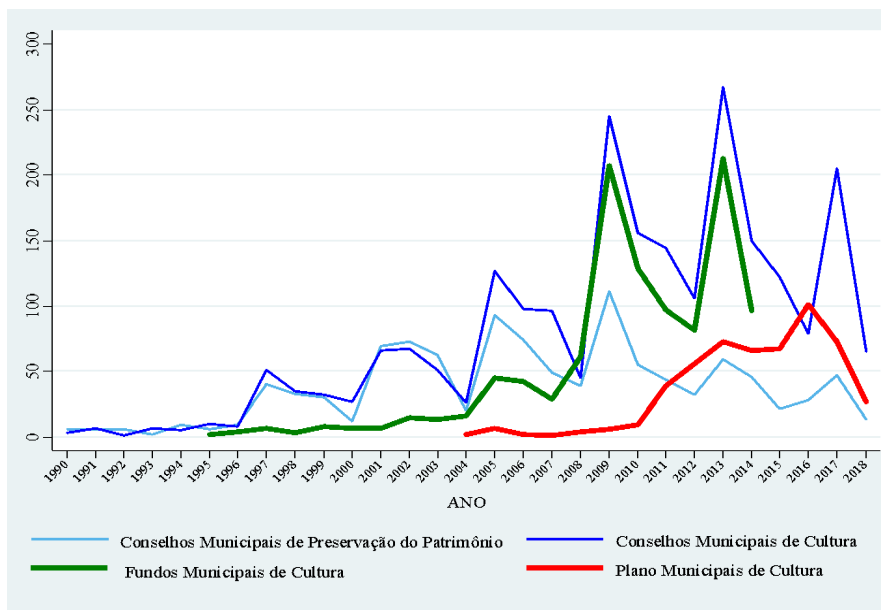
## 2. O Processo de Descentralização das Políticas Culturais no Brasil

Embora o SNC tenha sido criado oficialmente em 2012, o processo de descentralização das políticas culturais se inicia nos primeiros anos do primeiro governo Lula, conforme discutido anteriormente e como pode ser visualizado nos gráficos 1 e 2 e na tabela 2. Roberto Peixe, então secretário de Articulação Institucional na gestão da Ministra Ana de Hollanda (2011-2012), constatou, por exemplo, que

a construção do SNC já estava se dando nos estados e municípios, na medida em que se implantavam, ainda que em estágios bem diferenciados e sem uma visão sistêmica, os instrumentos básicos previstos: órgãos gestores da cultura; conselhos de política cultural; conferências; planos de cultura; fundos específicos para a cultura; de sistemas de informações e indicadores culturais; e programas de formação (Barbalho, 2015, p. 57).

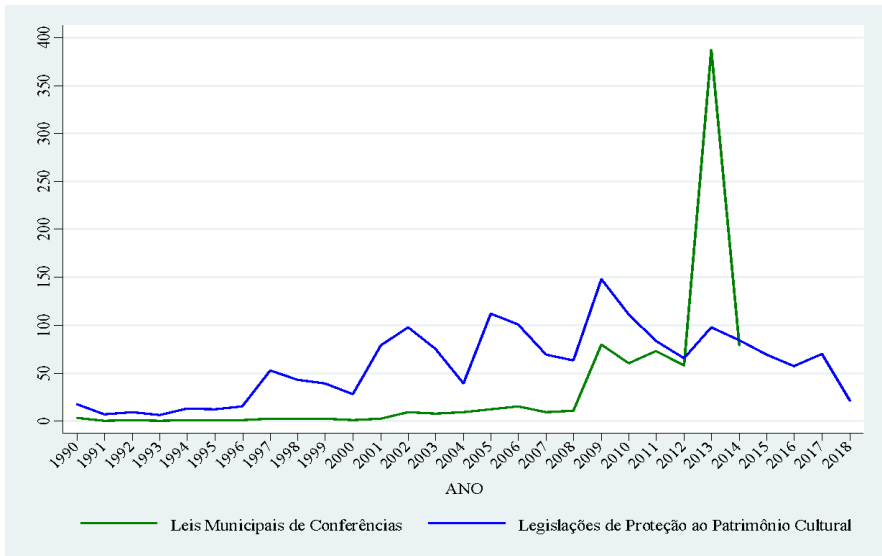
O processo de institucionalização das políticas de cultura em nível municipal já estava em curso, portanto, quando o SNC foi enfim criado pela EC nº 71. O impacto dos estímulos formais do MinC pode ser claramente percebido, por exemplo, pelo padrão temporal da criação de novos conselhos e fundos municipais de cultura, que foi marcado por picos nos anos 2005, 2009 e 2013.

Gráfico 1 - Conselhos, Planos e Fundos Municipais de Cultura: Quantidade Criada por Ano – 1990/2018



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014/2018

Gráfico 2 - Leis de Conferência Municipal de Cultura e de Proteção ao Patrimônio Cultural: Número de Leis Promulgadas por Ano 1990/2018

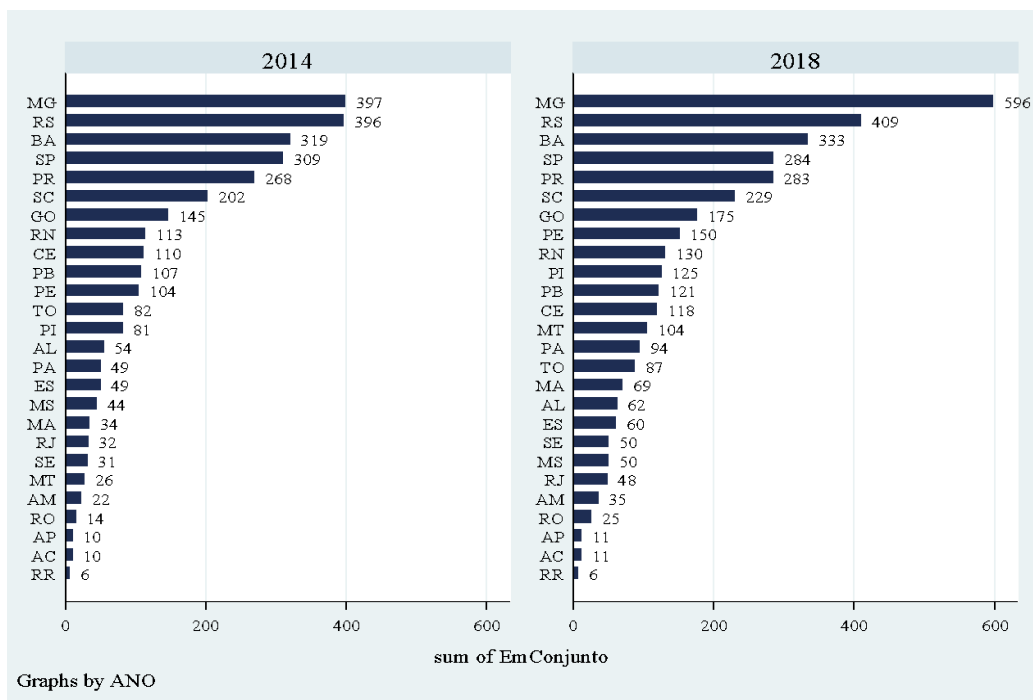


Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014/2018.

A tabela 2, por sua vez, mostra que os municípios também se engajaram na formalização de estruturas de gestão e coordenação. O crescimento no número de municípios com órgãos executivos comandando a cultura, exclusivamente ou em conjunto com outras políticas, demonstra que a política realmente se enraizou nas agendas locais durante o período. De acordo com as informações das pesquisas MUNIC, somente 308 municípios, em 2014, e 223, em 2018, não possuíam estrutura formal dedicada à política cultural. No polo oposto, enquanto apenas 236 cidades possuíam uma secretaria exclusiva para tratar da cultura em 2006, 1.073 prefeituras contavam, em 2014, com uma secretaria exclusiva. Ressalte-se que esse incremento no número de órgão gestores especializados ocorreu em todas as classes populacionais e em todas as unidades da federação. O número de órgãos gestores exclusivos, contudo, declinou entre 2014 e 2018.

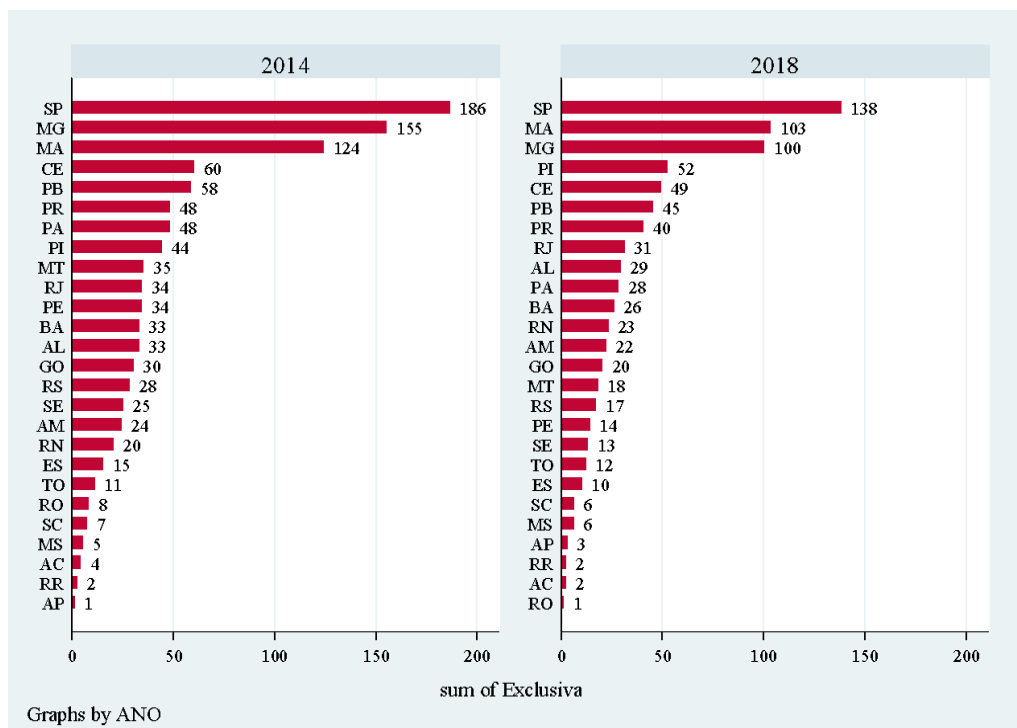
A redução no número de secretarias exclusivas verificada entre 2014 e 2018, compensada, no entanto, com uma ampliação no número de secretarias em conjunto com outras políticas (gráficos 3 e 4), deve ser interpretada com cuidado. A importância de secretarias exclusivas não deve ser superestimada dentro do contexto brasileiro, sobretudo quando se considera o quadro de deficiências estruturais da maioria das cidades brasileiras, formada por municípios de pequeno porte e fiscalmente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A existência de secretarias exclusivas, ou fundações culturais, não necessariamente implica em maior compromisso com o setor: uma estrutura compartilhada pode estar perfeitamente ajustada à realidade local.

Gráfico 3 - Caracterização do Órgão Gestor: Número de Municípios com Secretaria de Cultura Compartilhada com Outras Políticas por UF – 2014 e 2018



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014 e 2018

Gráfico 4. Caracterização do Órgão Gestor: Número de Municípios com Secretaria Exclusiva de Cultura por UF – 2014 e 2018



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014 e 2018

Por um lado, os dados anteriormente apresentados revelam uma influência positiva da atuação do MinC no plano municipal. Por outro lado, ressalte-se que há um conjunto de fragilidades no que se refere às capacidades locais que são incompatíveis com uma década de incentivos federais à descentralização das políticas culturais.

Uma robusta evidência da extensão dos gargalos existentes é o reduzido número de planos municipais de cultura. Tal evidência é ainda mais notável quando associada ao relativamente elevado número de municípios com políticas culturais locais, secretarias exclusivas ou compartilhadas e conselhos municipais (tabelas 3 a 5). Ademais, ao



Tabela 2 - Caracterização do Órgão Gestor Municipal por Classe Populacional – 2006, 2014 e 2018

Caracterização do Órgão Gestor	ANO	Classe Populacional							Total
		1- Até 5.000	2- 5.001 até 10.000	3- 10.001 até 20.000	4- 20.001 até 50.000	5- 50.001 até 100.000	6- 100.001 até 500.000	7- Maior que 500.000	
Secretaria Municipal Exclusiva	2006	13	24	40	63	32	50	14	236
	2014	129	176	278	256	100	115	19	1.073
	2018	123	125	180	182	80	99	22	810
Fundação Cultural	2006	0	1	12	43	31	44	14	145
	2014	0	2	11	30	23	39	14	119
	2018	1	4	7	27	24	39	12	114
Secretaria Municipal em Conjunto com Outras Políticas	2006	1.017	967	966	737	201	111	8	4.007
	2014	745	678	752	559	185	91	4	3.014
	2018	871	809	920	718	216	120	11	3.665
Setor Subordinado à Chefia do Executivo	2006	98	87	80	51	16	7	0	339
	2014	70	52	46	39	8	5	0	220
	2018	52	60	52	36	6	2	0	208
Setor subordinado à outra Secretaria	2006	171	170	180	128	31	19	0	699
	2014	176	195	239	180	32	10	2	834
	2018	128	123	146	117	22	11	1	548
Não possui estrutura	2006	72	41	14	9	0	0	0	136
	2014	122	113	57	15	0	1	0	308
	2018	82	82	43	16	1	0	0	223

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2006, 2014 e 2018.

final do ano de 2014, quase 2.000 municípios já haviam oficialmente aderido ao SNC (ver tabela 1). Como mostrar-se-á na próxima seção, em 2014, não mais que 6 % dos municípios possuíam plano de cultura regulamentado por instrumento legal, ao passo que 2,5 % afirmaram ter plano sem regulamentação e 24 % declararam que o plano ainda estava em elaboração. A existência de planos municipais é rarefeita inclusive em cidades populosas. Chama a atenção, por exemplo, que das 38 cidades com população superior a 500 mil habitantes em 2014 (excluindo a cidade de Brasília), apenas 11 possuíam planos regulamentados por lei.

A interconexão dessas evidências desde logo sugere que o processo de descentralização derivado da construção do SNC alcançou resultados parciais mesmo antes da interrupção do mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Curiosamente, como sugere Barbalho (2015, p. 50) em sua análise das gestões Ana Hollanda e Marta Suplicy, no governo Rousseff, se diversas foram as instabilidades e mudanças de rumo, como no caso dos Pontos de Cultura, das licenças livres e do direito autoral, no caso do SNC o que se testemunhou foi um maior empenho por parte do MinC. O impulso que ganhou o SNC no primeiro governo Dilma, portanto, não se traduziu na efetiva implementação, pelos governos locais, dos seus mecanismos mínimos de operação, como os planos, fundos exclusivos e sistemas de informação em cultura, como discutir-se-á na seção 4.

Ressalte-se, novamente, que a despeito dos recuos e indefinições federais, parte fundamental dos problemas testemunhados no processo de descentralização das políticas culturais no Brasil residiu, e ainda reside, nas imensas carências locais – fiscais, tecnológicas e burocráticas – da maioria dos municípios brasileiros. A decodificação das informações oficiais sobre os recursos, equipamentos, e ações do poder público local, utilizando o design básico dos SLC como modelo de análise, ilumina esses complexos gargalos estruturais e permite a elaboração de um diagnóstico mais preciso do quadro geral das capacidades municipais no campo das políticas culturais.

Tabela 3 - Sistemas Locais de Cultura: Quadro Geral – 2006

Faixa de População	Municípios	Política Municipal de Cultura	Plano Municipal de Cultura	Conselho de Cultura	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio	Fundo Municipal de Cultura
1 - Até 5.000	1.371	629	59	133	131	17
2 – 5.001 até 10.000	1.290	648	97	175	150	32
3 – 10.001 até 20.000	1.292	737	125	197	143	42
4 – 20.001 até 50.000	1.031	715	195	217	137	61
5 – 50.001 até 100.000	311	250	72	97	70	44
6 – 100.001 até 500.000	231	211	80	103	92	64
7 - Maior que 500.000	36	34	18	26	18	25
<b>TOTAL</b>	<b>5.562</b>	<b>3.224</b>	<b>646</b>	<b>948</b>	<b>741</b>	<b>285</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2006

Tabela 4 - Sistemas Locais de Cultura: Quadro Geral – 2014

Faixa de População	Municípios	Política Municipal de Cultura	Plano Municipal de Cultura	Conselho de Cultura	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio	Fundo Municipal de Cultura
1 - Até 5.000	1.242	536	52	305	174	153
2 – 5.001 até 10.000	1.216	545	58	361	218	193
3 – 10.001 até 20.000	1.383	725	98	489	207	228
4 – 20.001 até 50.000	1.079	712	126	520	207	249
5 – 50.001 até 100.000	348	265	58	226	97	121
6 – 100.001 até 500.000	261	221	63	211	115	134
7 - Maior que 500.000	39	37	14	39	25	33
<b>TOTAL</b>	<b>5.568</b>	<b>3.042</b>	<b>469</b>	<b>2.151</b>	<b>1.043</b>	<b>1.111</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014

Tabela 5. Sistemas Locais de Cultura: Quadro Geral – 2018

<b>Faixa de População</b>	<b>Municípios</b>	<b>Política Municipal de Cultura*</b>	<b>Plano Municipal de Cultura</b>	<b>Conselho de Cultura</b>	<b>Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio</b>	<b>Fundo Municipal de Cultura</b>
1 - Até 5.000	1.257	nd.	74	357	217	281
2 - 5.001 até 10.000	1.203	nd	72	369	222	297
3 - 10.001 até 20.000	1.348	nd	132	527	225	386
4 - 20.001 até 50.000	1.096	Nd	160	576	222	408
5 - 50.001 até 100.000	349	Nd	85	248	99	192
6 - 100.001 até 500.000	271	Nd	106	230	120	194
7 - Maior que 500.000	46	Nd	25	45	31	38
<b>TOTAL</b>	<b>5.570</b>	<b>Nd</b>	<b>654</b>	<b>2.352</b>	<b>1.136</b>	<b>1.796</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018. \* Informação não disponível

### 3. Capacidades Municipais em Cultura

Nesta seção serão apresentadas e discutidas as características das capacidades municipais no campo cultural no Brasil a partir de dois enfoques: a) a análise das informações disponíveis nas pesquisa MUNIC com base no perfil populacional dos municípios brasileiros, subdivididos nas seguintes classes populacionais, quais sejam: *i*) 1 – Até 5.000; *ii*) 2 – 5.001 até 10.000; *iii*) 3 – 10.001 até 20.000, *iv*) 4 – 20.001 até 50.000; *v*) 5 – 50.001 até 100.000; *vi*) 6 – 100.001 até 500.000; e *vii*) 7 – Maior que 500.000; e b) a análise por *cluster* e o agrupamento realizado por similaridade quanto ao perfil dos sistemas locais de cultura (dentro ou fora do SNC).

Um preliminar, porém relevante, ponto a destacar refere-se à baixa densidade e complexidade das estruturas e equipamentos públicos que (co-)formam a vida cultural das cidades brasileiras, sobretudo a das menos populosas. Como revela a pesquisa MUNIC 2018, os municípios brasileiros possuem poucos equipamentos culturais: a maioria dos municípios conta com apenas um equipamento cultural por tipologia pesquisada pelo IBGE (ver tabela 6). No caso das bibliotecas públicas, por exemplo, as 1.257 cidades com menos de 5 mil habitantes contavam, em 2018, com tão somente 1.043 bibliotecas públicas, uma média inferior a uma biblioteca por município. Dessas, 996 bibliotecas estavam localizadas em municípios que possuíam apenas uma única biblioteca pública, a de gestão local.

Situação semelhante se verificava com os demais equipamentos culturais pesquisados, como no caso dos museus: 143 cidades da primeira faixa populacional abrigavam um único museu – de responsabilidade municipal –, de um total de 154 museus existentes. Tais proporções também são elevadas nas cidades mais populosas. Dos 349 municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes em 2018, 239 (68 %) possuíam uma única e 26 (7 %) nenhuma biblioteca pública, 134 (38 %) um único e 153 (44 %) nenhum museu, 122 (35 %) um único e 165 (47 %) nenhum teatro, e 186 (53 %) um único e 161 (46 %) nenhum centro cultural.

Tabela 6 - Equipamentos Culturais Existentes por Classe Populacional – 2018

Classe Populacional	Total de Municípios na Classe	Bibliotecas Públicas			Museus			Teatro		
		Total de Bibliotecas	Municípios com apenas um Equipamento (o de Gestão Municipal)	%	Total de Museus	Municípios com apenas um Equipamento (o de Gestão Municipal)	%	Total de Teatros	Municípios com apenas um Equipamento (o de Gestão Municipal)	%
1	1.257	1043	996	95 %	154	143	93 %	69	61	88 %
2	1.203	997	934	94 %	180	156	87 %	96	88	92 %
3	1.348	1194	1075	90 %	276	233	84 %	175	158	90 %
4	1.096	1008	870	86 %	361	286	79 %	304	251	83 %
5	349	321	239	74 %	194	134	69 %	182	122	67 %
6	271	271	164	61 %	184	105	57 %	225	124	55 %
7	46	46	15	33 %	40	15	38 %	43	13	30 %
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>4.880</b>	<b>4.293</b>	<b>88 %</b>	<b>1.389</b>	<b>1.072</b>	<b>77 %</b>	<b>1.094</b>	<b>817</b>	<b>75 %</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018

Tabela 6 - Equipamentos Culturais Existentes por Classe Populacional  
– 2018 (continuação)

Classe Populacional	Total de Municípios na Classe	Bibliotecas Públicas			Museus			Teatro		
		Total de Bibliotecas	Municípios com apenas um Equipamento (o de Gestão Municipal)		Total de Museus	Municípios com apenas um Equipamento (o de Gestão Municipal)		Total de Teatros	Municípios com apenas um Equipamento (o de Gestão Municipal)	
1	1.257	97	91	94 %	130	111	85 %	240	230	96 %
2	1.203	126	118	94 %	154	132	86 %	264	243	92 %
3	1.348	218	198	91 %	254	214	84 %	384	353	92 %
4	1.096	261	244	93 %	340	274	81 %	437	391	89 %
5	349	130	119	92 %	143	107	75 %	186	149	80 %
6	271	149	130	87 %	122	86	70 %	189	129	68 %
7	46	32	26	81 %	18	13	72 %	38	14	37 %
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>1.013</b>	<b>926</b>	<b>91%</b>	<b>1.161</b>	<b>937</b>	<b>81%</b>	<b>1.738</b>	<b>1.509</b>	<b>87%</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018



A infraestrutura cultural, na maior parte dos casos claramente dependente do poder público, caracteriza-se, assim, por uma baixa diversidade de instituições, entidades e equipamentos culturais. A análise da existência de outros equipamentos, como cinemas, livrarias ou galerias de arte (tabela 7), e de grupos artísticos mantidos ou patrocinados pelo poder público municipal (ver detalhes na tabela 15 da seção 4.3), é igualmente reveladora das enormes deficiências locais no campo das políticas culturais.

Em suma, a heterogeneidade e a desigualdade, marcas da realidade econômica e social brasileira, também caracterizam a esfera cultural, o que reforça a importância de uma agenda nacional coerente, sustentável, e apoiada em ações e programas de

Tabela 7 - Número de Municípios conforme Equipamentos Culturais Existentes – 2018

Classe Pop.	Cinemas	Livrarias	Galerias de Arte	Unidades de Ensino Superior	Concha Acústica	Pontos de Cultura		
						Municípios com Pontos de Cultura	Qtde. Média de Pontos de Cultura	Pontos de Cultura com a Participação da Prefeitura
1	7	42	3	76	13	80	1.35	60
2	10	67	15	169	37	115	1.39	82
3	30	143	19	348	51	223	1.36	171
4	112	290	67	608	98	257	1.59	185
5	116	197	57	277	66	140	1.91	100
6	197	204	99	248	83	115	2.84	79
7	39	35	32	36	20	32	19.55	22
<b>Total</b>	<b>511</b>	<b>978</b>	<b>292</b>	<b>1.762</b>	<b>368</b>	<b>962</b>	<b>2.27</b>	<b>699</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018

exequível implementação pelos governos locais ou pela sociedade civil organizada, como, por exemplo, o projeto Pontos de Cultura, idealizado para estimular e promover práticas culturais em áreas sociais marginalizadas. A importância do governo federal nesse processo de (re)construção de uma política cultural de implementação local/regional pode ser confirmada pela análise dos demais indicadores municipais de capacidade no setor, como discutido a seguir.

Tabela 8 - Capacidades Municipais em Cultura: Capacidade de Coordenação – 2014

Classe Populacional	Qtde. de Municípios	Secretaria Exclusiva ou Compartilhada & Fundação Cultura	Utilizam Sistemas Informatizados para Gerenciar a Política de Cultura			Plano Municipal de Cultura		
			Qtde.	Regulamentado por Instrumento Legal Sistema permite Cadastramento de Projetos Culturais	Em Elaboração Sistema inclui Planejamento Orçamentário	Regulamentado por Instrumento Legal	Em elaboração	Possui Metas
1	1.243	874 (70%)	117 (9 %)	77	52	35 (3%)	143	45
2	1.216	856 (70%)	129 (11%)	88	38	39 (3%)	190	47
3	1.383	1.041 (75%)	182 (13%)	124	69	63 (5%)	326	90
4	1.080	845 (84%)	163 (16%)	101	59	85 (8%)	343	116
5	348	308 (89%)	70 (20 %)	34	31	41 (12%)	164	50
6	261	245 (94%)	50 (19 %)	26	22	52 (20%)	129	58
7	39	37 (95%)	20 (51 %)	13	10	11 (28%)	21	12
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>4.206 (76%)</b>	<b>731 (13%)</b>	<b>463</b>	<b>281</b>	<b>326 (6 %)</b>	<b>1.316</b>	<b>418</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014.

### **3.1 Capacidade de Coordenação, Execução e Articulação Institucional**

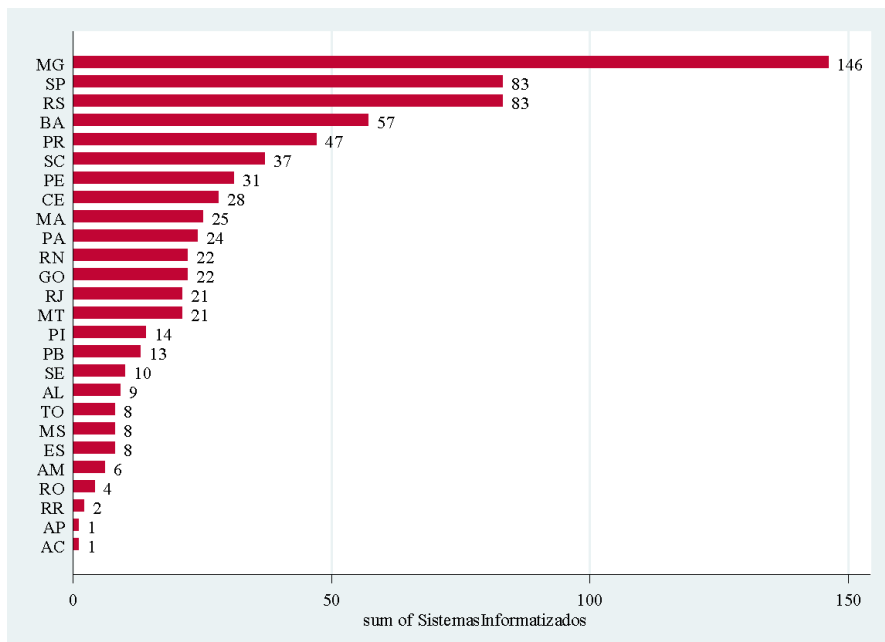
Como afirmado anteriormente, a institucionalização de um órgão oficial de cultura, seja no formato de secretaria de cultura ou em outro modelo similar, deveria ser parte de uma efetiva estratégia de potencialização da gestão cultural dentro da estrutura do poder público municipal. Entretanto, das 3.042 cidades que alegavam ter uma política para o setor em 2014, tão somente 326 municípios possuíam plano de cultura regulamentado por instrumento legal e 142 possuíam planos sem regulamentação. Adicionalmente, dos 468 planos de cultura existentes, 50 não possuíam nenhuma meta definida.

A capacidade tecnológica das prefeituras para a gestão do setor, altamente relacionada com a capacidade de implantação e operacionalização dos sistemas de informação em cultura, também revela um quadro de lacunas e deficiências. Somente 731 prefeituras utilizavam sistemas informatizados para gerenciar políticas culturais em 2014. E destes, apenas 281 os utilizavam para o planejamento orçamentário. A funcionalidade de maior destaque das poucas prefeituras que declararam utilizar tais sistemas compreende o cadastramento de projetos encaminhados pelos segmentos culturais da comunidade local. Apesar da informatização crescer, em termos relativos, com o porte populacional do município, as evidências claramente apontam para um quadro geral de incapacidade tecnológica, inclusive quando se examina os dados por unidade da federação (gráfico 5).

### **4.2 Capacidade Burocrática**

Com relação ao perfil do quadro de pessoal em cultura, tanto em 2006 quanto em 2014, cerca de 1 % do total de pessoal ocupado na administração direta e indireta municipal eram de servidores na área da cultura, em sua maioria estatutários: 30.897 servidores em 2014, e 26.590 em 2006 (IBGE, 2015). A segunda maior modalidade contratual era a dos somente comissionados, com 15.413 em 2014 (ver tabela 9). Os servidores celetistas –

Gráfico 5- Existência de Sistemas Informatizados para Gerenciar a Política de Cultura por Unidade da Federação - 2014



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014.

regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – eram de apenas 5.419 em 2014. A essa reduzida proporção de servidores alocados na função cultura, soma-se um relativamente baixo nível de qualificação formal dos servidores, como pode ser verificado na tabela 10, que apresenta o número médio de servidores dos municípios brasileiros, agrupados por faixa populacional. Assim, a melhoria dos níveis de escolarização dos funcionários públicos alocados na função cultura representa um desafio adicional a ser enfrentado pelos gestores municipais, sobretudo quando se constata a alta qualificação exigida pelo setor cultural, que pode ser deduzida dos tipos de cursos de formação e qualificação geralmente disponibilizados aos servidores (tabela 11).

Considerando a conjunção dos fatores relacionados ao perfil do quadro de pessoal alocado no setor cultural – reduzido número relativo

Tabela 9 - Quantitativo de Pessoal por Regime Contratual e classe populacional – 2014

Classe Pop.	Total	Total de vínculo permanente		Total de estatutários		Total de celetistas		Total de somente comissionados		Estagiários		Cedidos	
		Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
1	4.950	634	13 %	2.580	52 %	211	4 %	1.317	27 %	132	3 %	75	2 %
2	5.295	878	17 %	2.427	46 %	364	7 %	1.403	26 %	114	2 %	109	2 %
3	9.743	2.174	22 %	3.885	40 %	885	9 %	2.385	24 %	161	2 %	207	2 %
4	15.401	3.038	20 %	6.972	45 %	1.346	9 %	3.229	21 %	391	3 %	395	3 %
5	8.015	1.421	18 %	3.404	42 %	680	8 %	1.919	24 %	265	3 %	326	4 %
6	14.084	1.853	13 %	6.540	46 %	1.275	9 %	3.141	22 %	699	5 %	576	4 %
7	9.635	881	9 %	5.089	53 %	658	7 %	2.019	21 %	641	7 %	347	4 %
<b>Total</b>	<b>67.123</b>	<b>10.879</b>	<b>16 %</b>	<b>30.897</b>	<b>46 %</b>	<b>5.419</b>	<b>8 %</b>	<b>15.413</b>	<b>24 %</b>	<b>2.403</b>	<b>3 %</b>	<b>2.035</b>	<b>3 %</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014 (Suplemento de Cultura).

Tabela 10 - Quantitativo Médio de Pessoal por Regime Contratual, Formação e Classe Populacional – 2014

Classe Populacional	Quantidade Média de Servidores – Total			Quantidade Média de Servidores – Estatutários			Quantidade Média de Servidores – Celetista		
	Total	Ensino Superior	Pós-graduação	Total	Ensino Superior	Pós-graduação	Total	Ensino Superior	Pós-graduação
1	4,45	1,32	0,59	2,32	0,74	0,36	0,19	0,05	0,02
2	4,83	1,27	0,59	2,21	0,66	0,35	0,33	0,07	0,01
3	7,41	1,81	0,68	2,96	0,74	0,37	0,67	0,17	0,07
4	14,61	3,49	1,24	6,62	1,64	0,71	1,28	0,35	0,04
5	23,03	6,39	1,31	9,78	3,40	0,55	1,95	0,59	0,10
6	54,38	15,84	3,55	25,25	7,52	1,92	4,92	1,46	0,22
7	247,05	81,97	21,61	130,49	51,16	16,13	16,87	4,11	0,55

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014.

de servidores, baixos percentuais de servidores estatutários e reduzidas proporções de servidores com nível superior –, não surpreende que poucas gestões municipais ofereceram cursos de formação e qualificação. Dentre os municípios que realizaram, a elaboração e gestão de projetos foi a preocupação predominante. O curso de gestão cultural também foi declarado como de grande importância, seguido dos cursos nas áreas de captação de recursos ou nas áreas relacionadas às leis de incentivos. Como esperado, a situação é mais preocupante quando consideramos os municípios com população inferior a 50 mil habitantes (classes 1 a 4). Importante destacar que a MUNIC 2014 abarca os primeiros anos das gestões que se iniciaram após as eleições municipais de 2012. Poder-se-ia esperar, portanto, que um maior número de prefeituras avançasse na formação de servidores, sobretudo quando se considera a natureza dos cursos oferecidos, muitos dos quais relacionados à captação de recursos.

Ressalte-se, ademais, que um relativamente grande número de prefeituras que empreenderam ações de qualificação não possui servidores estatutários atuando nas funções culturais, situação que se agrava nos municípios menos populosos (ver tabela 12). Nas três primeiras classes populacionais (até 20 mil habitantes), por exemplo, mais de 40 % das prefeituras que ofereceram cursos nos últimos 12 meses não possuíam servidores estatutários em seus quadros “culturais”. Uma parte importante do esforço de capacitação profissional e criação de *expertise* na administração pública local tende, portanto, a se perder com as mudanças que frequentemente ocorrem nos corpos burocráticos municipais.

Tabela 11 - Capacitação para servidores e gestores públicos da cultura: Total de Gestões com Servidores Capacitados nos últimos 12 meses – 2014

Cursos oferecidos pela gestão municipal	Nos últimos 12 meses a gestão municipal realizou curso em algum dos temas citados							
	Classe Populacional							
	1	2	3	4	5	6	7	Total
Gestão de equipamentos culturais	34	36	50	75	28	34	7	264
Elaboração e gestão de projetos	98	128	181	229	99	95	22	852
Capacitação tecnológica e administrativa	40	35	36	70	46	47	20	294
Gestão cultural	104	115	178	194	82	75	18	766
Leis de incentivo	61	90	107	123	60	53	15	509
Editais	33	54	64	112	45	55	14	377
Captação de recursos	80	91	119	132	56	57	15	550
Estabelecimento de parcerias com entes públicos e privados	40	46	76	85	31	36	10	324
Dentre os cursos de capacitação ofertados algum é realizado por meio de parceria	161	157	247	275	113	102	25	1.080
Qtde. de Municípios que ofereceram cursos	365	345	487	460	180	157	35	2.029
Qtde. de Municípios na Classe Populacional	1.243	1.216	1.383	1.080	348	261	39	5.570

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014.



Tabela 12 - Capacitação para Servidores em Municípios sem Servidores Estatutários: em % do Total de Municípios com Servidores Capacitados nos últimos 12 meses – 2014

Cursos oferecidos pela gestão municipal	A gestão municipal realizou curso em algum dos temas citados							Total
	Classe Populacional							
	1	2	3	4	5	6	7	
Gestão de equipamentos culturais	38 %	42 %	44 %	45 %	25 %	12 %	0 %	36 %
Elaboração e gestão de projetos	43 %	52 %	46 %	38 %	25 %	19 %	5 %	38 %
Capacitação tecnológica e administrativa	50 %	34 %	53 %	31 %	20 %	17 %	5 %	31 %
Gestão cultural	50 %	48 %	48 %	36 %	27 %	20 %	6 %	39 %
Leis de incentivo	48 %	47 %	41 %	41 %	20 %	21 %	7 %	37 %
Editais	45 %	44 %	39 %	37 %	22 %	15 %	7 %	33 %
Captação de recursos	50 %	54 %	48 %	36 %	20 %	14 %	7 %	39 %

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014.

### 3.3 Capacidade de Financiamento

Apesar do crescimento verificado na criação de fundos de cultura entre os anos 2006 e 2014, as informações sobre a execução orçamentária dos municípios revelam um quadro preocupante. Dentre os municípios que declararam a informação, mais da metade executou menos de 50 % do orçamento previsto. Em uma área que tradicionalmente possui relativamente pouco espaço orçamentário dentro da administração pública, chama a atenção essa incapacidade de prever e/ou executar despesas.

Tabela 13 – Execução Orçamentária da Função Cultural – 2018

Classe Pop.	0 %	Até 10 %	11-20 %	21-30 %	31-40 %	41-50 %	51-60 %	61-70 %	71-80 %	81-90 %	Acima de 90 %	Total
1	227	404	65	44	29	42	50	47	58	75	215	1.256
2	204	365	59	53	28	39	35	63	79	67	209	1.201
3	167	353	78	52	41	47	81	71	93	100	263	1.346
4	86	299	52	48	37	55	61	54	72	92	236	1.092
5	13	60	10	20	13	22	23	25	28	43	92	349
6	6	47	8	7	9	10	14	20	22	43	85	271
7	1	3	2	3	2	1	2	6	9	5	12	46
<b>Total</b>	<b>704</b>	<b>1.531</b>	<b>274</b>	<b>227</b>	<b>159</b>	<b>216</b>	<b>266</b>	<b>286</b>	<b>361</b>	<b>425</b>	<b>1.112</b>	<b>5.561</b>
% do Total	13 %	28 %	5 %	4 %	3 %	4 %	5 %	5 %	6 %	8 %	20 %	100 %

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018.

Importante destacar que a baixa execução orçamentária tende a afetar negativamente a manutenção dos equipamentos públicos e o financiamento de programas e projetos culturais. Conseqüentemente, os dados sobre os mecanismos utilizados no fomento de iniciativas culturais fornecidos pela MUNIC devem ser interpretados com cautela. Como apresentado na tabela 14, os principais mecanismos utilizados pelas prefeituras para fomentar iniciativas da sociedade na área da cultura são os “prêmios” e os “convênios”, que demandam, naturalmente, um adequado e rigoroso planejamento orçamentário.

Adicionalmente, não surpreende, dada a incapacidade financeira que caracteriza o setor, que as principais atividades

Tabela 14 - Mecanismos utilizados pela gestão municipal para fomentar iniciativas da sociedade na área da cultura – 2018

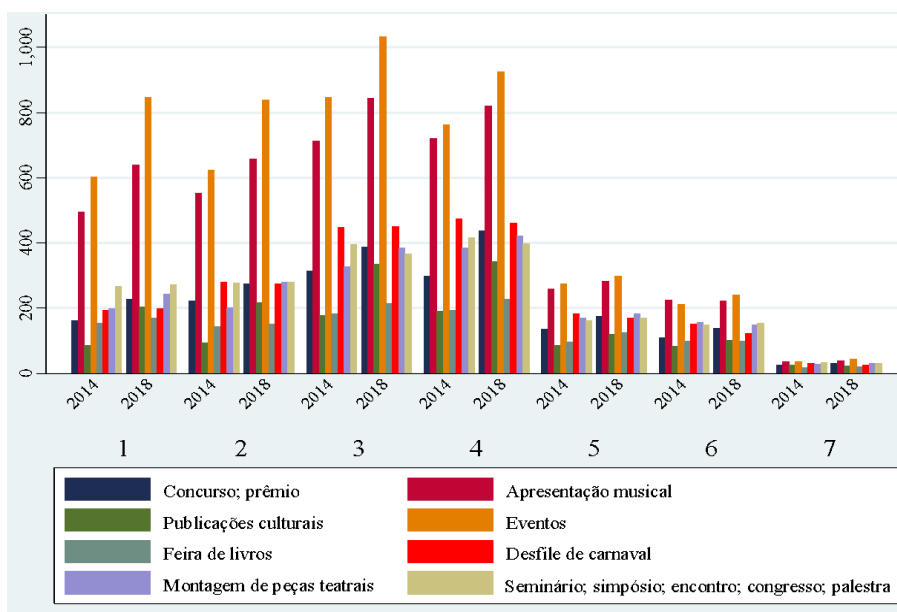
Classe Pop.	Qtde. de Municípios	Bolsa	Prêmio	Convênio	Incentivo fiscal	Fundo de Investimento
1	1.243	13	221	139	28	20
2	1.216	19	282	145	30	31
3	1.383	54	389	194	33	29
4	1.080	52	333	260	42	29
5	348	31	109	131	24	26
6	261	20	97	138	42	28
7	38	9	26	27	14	11
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>198</b>	<b>1.457</b>	<b>1.034</b>	<b>213</b>	<b>174</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018.

apoiadas financeiramente, em todas as classes populacionais, sejam eventos e apresentações musicais. Montagens de peças teatrais, por exemplo, que demandam e mobilizam maiores recursos e/ou tempo de execução, ocupam uma posição relativamente marginal dentro do conjunto de atividades financiadas pelas prefeituras (ver gráfico 6). Esse cenário de incapacidade financeira e baixa execução orçamentária contribui decisivamente, portanto, para a incapacidade do poder público local de, *ceteris paribus*, modificar substancialmente a infraestrutura que possibilita a existência de uma cena cultural mais diversificada e dinâmica.

Do mesmo modo, chama a atenção o fato de que são poucos os municípios que conseguem patrocinar manifestações artísticas como orquestras, que demandam maior infraestrutura e investimento, ou grupos artísticos associados a modernas tecnologias, como no caso das artes visuais e digitais (ver tabela 15).

Gráfico 6 - Atividades financiadas pela gestão municipal:  
últimos 12 meses – 2014 2018



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018

Tabela 15 - Número de Municípios com Patrocínio ou Financiamento a Grupos Artísticos Municipais por Área Cultural – 2014

Classe Pop.	Teatro	Manifestação tradicional popular	Cine Clube	Dança	Musical	Orquestra	Banda	Coral	Associação literária	Capoeira
1	146	356	31	468	282	78	447	261	3	306
2	146	365	45	405	227	79	463	208	15	354
3	230	498	91	483	350	168	643	300	29	464
4	277	446	96	428	357	230	580	329	53	378
5	111	126	46	147	121	100	209	136	37	108
6	82	87	53	102	107	99	145	128	45	59
7	12	12	9	19	12	19	20	17	5	6
<b>Total</b>	<b>1.004</b>	<b>1.890</b>	<b>371</b>	<b>2.052</b>	<b>1.456</b>	<b>773</b>	<b>2.507</b>	<b>1.379</b>	<b>187</b>	<b>1.675</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014.

Tabela 15- Número de Municípios com Patrocínio ou Financiamento a Grupos Artísticos Municipais por Área Cultural – 2014 – continuação

Classe Pop	Circo	Escola de Samba	Bloco Carnavalesco	Artes Visuais	Artesanato	Arte Digital	Moda	Gastronomia	Design
1	12	17	106	40	492	15	18	42	4
2	12	29	161	48	421	16	14	47	2
3	24	59	264	73	506	27	34	62	8
4	20	98	245	114	449	24	24	62	8
5	15	47	82	52	139	7	8	13	6
6	22	52	57	49	104	15	16	18	10
7	4	7	6	7	11	5	3	4	3
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>309</b>	<b>921</b>	<b>383</b>	<b>2.122</b>	<b>109</b>	<b>117</b>	<b>248</b>	<b>41</b>

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014.

### 3.4 Capacidade de Articulação Federativa e de Engajamento com a Sociedade Civil

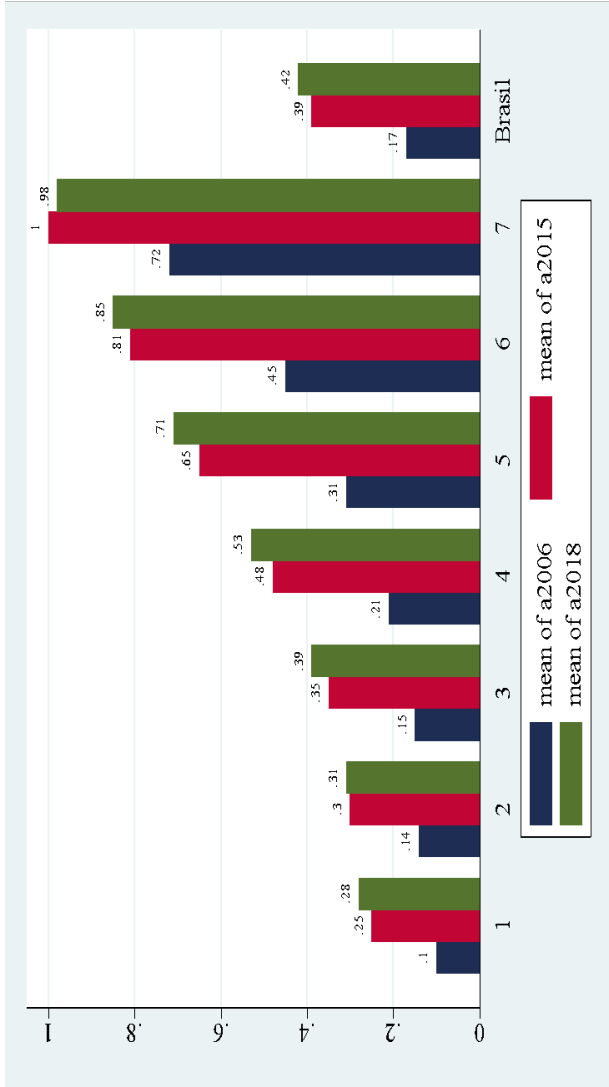
Diversos são os instrumentos que podem ser utilizados pelos governos para promover um maior engajamento da sociedade civil na gestão das políticas culturais, como a realização de fóruns e conferências. Em especial, a criação de conselhos municipais de cultura ganhou redobrada importância com a o fortalecimento do SNC. Os conselhos são instâncias colegiadas permanentes que funcionam como canais de participação e fiscalização das ações do poder público local e fazem parte do tripé de sustentação do modelo básico dos sistemas nacionais, comumente apelidado de modelo CPF (Conselho, Plano e Fundo).

Como já discutido, a criação de conselhos de políticas culturais de fato foi positivamente influenciada pelos movimentos institucionais do MinC ao longo dos governos petistas. Em 2018, 42 % (2.352) dos municípios tinham Conselho Municipal de Cultura, percentual bem superior ao encontrado no ano de 2006, 17,0 % (948) e levemente superior aos 39 % encontrados em 2014 (gráfico 7). Ressalte-se que esse crescimento no número de conselhos, entre 2006 e 2018, pode ser verificado nas sete classes populacionais analisadas. Adicionalmente, pode-se perceber que a participação do cidadão e da sociedade no acompanhamento das ações dos governos locais se dá majoritariamente através de conselhos de consultivos e deliberativos (gráfico 8).

Se a legitimidade da gestão cultural passa pelo efetivo funcionamento dos conselhos municipais de cultura, os dados e informações da MUNIC revelam um quadro de inoperância relativa dos mesmos. Como mostra o gráfico abaixo, existe grande variabilidade intermunicipal no que se refere ao número anual de reuniões realizadas.

Se a finalidade dos conselhos é a de atuar na formulação de estratégias e no controle das ações e políticas públicas no âmbito municipal, a análise do número de reuniões anuais conduzidas revela, assim, um quadro de desconfiança com relação ao efetivo processo de participação social. De acordo com as MUNIC 2014 e 2018, por

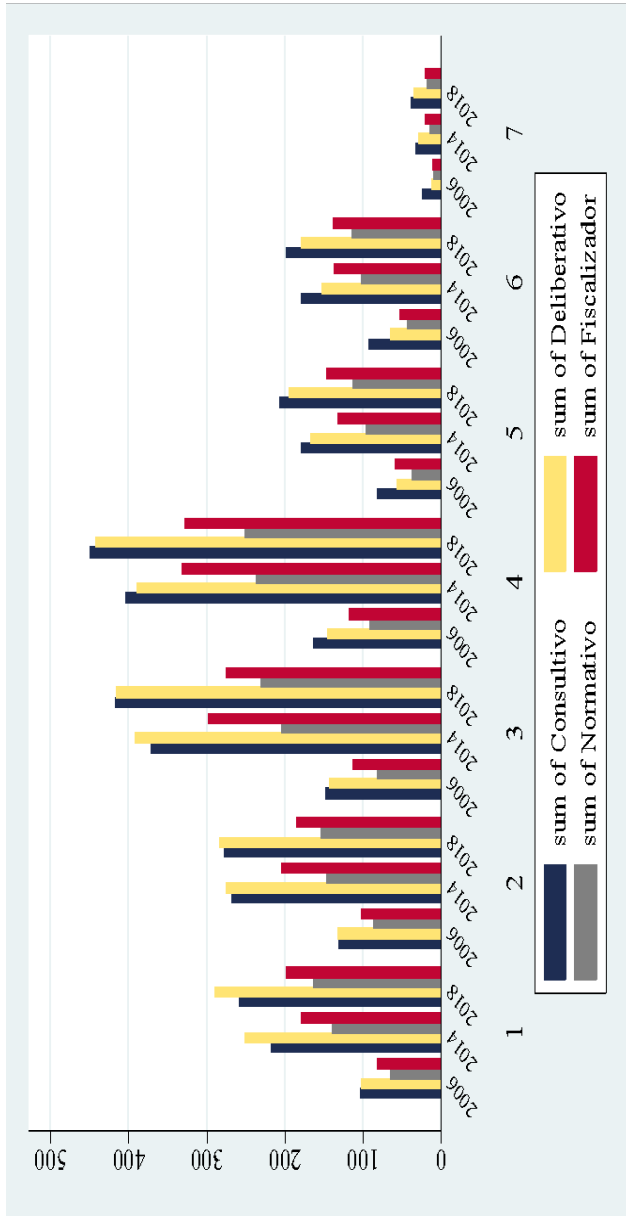
Gráfico 7 - Proporção de Municípios com Conselho de Cultura, segundo as classes de tamanho da população dos municípios



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2006, 2014 e 2018

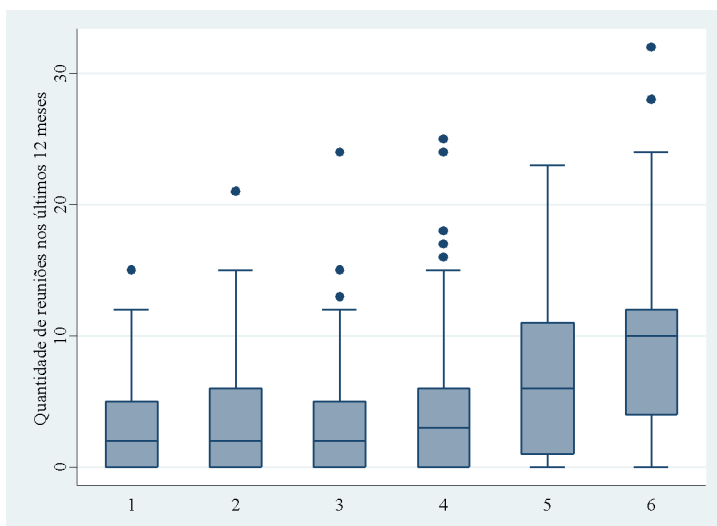
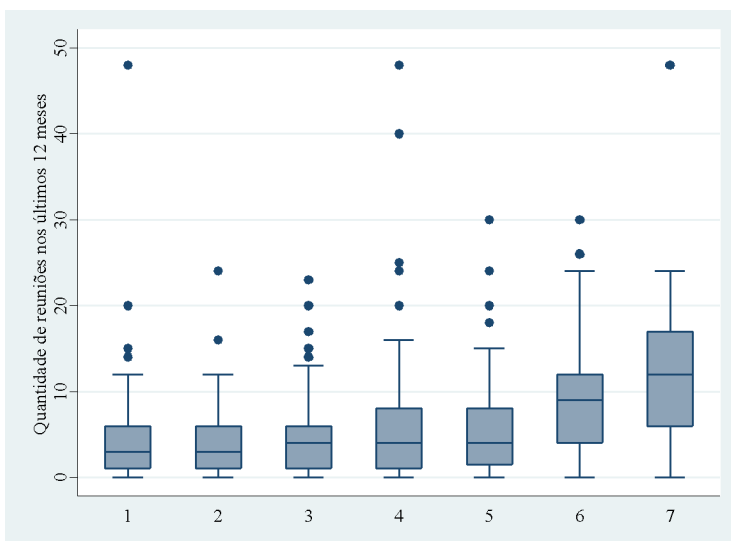


Gráfico 8 - Quantidade de Municípios com Conselho de Cultura por Natureza do Conselho e Classe Populacional – 2006/2014



Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2006, 2014 e 2018.

Gráfico 9 - Distribuição Anual de Reuniões nos Conselhos de Cultura Segundo classes populacionais – 2014 e 2018\*



Fonte: MUNIC IBGE 2014 ev2018 - Elaboração própria. \*Classe 7 foi excluída do gráfico referente a 2018.

exemplo, o número anual de reuniões realizadas nos municípios das 4 primeiras classes populacionais (até 50 mil habitantes) não ultrapassou a média de 5 reuniões. Ressalte-se que cerca de 30 % dos conselhos localizados nesses municípios não conduziram nenhuma reunião nos 12 meses anteriores à pesquisa MUNIC 2018. Assim como no caso dos planos de cultura, dos sistemas informatizados e da qualificação dos servidores municipais, também a atuação dos conselhos levanta suspeitas sobre a eficácia e a eficiência da condução municipal das políticas públicas no campo da cultura.

A existência de consórcios municipais é outro tema permanentemente investigado no campo da administração pública (ver capítulo 8 desta publicação). Isto se deve à compreensão de que a associação formal entre municípios amplia as capacidades de articulação, de financiamento e de execução de políticas públicas, permitindo aos consorciados maiores oportunidade de atender as diversas e complexas demandas sociais. No caso da cultura, para além das questões relacionadas às necessidades de racionalização de recursos e otimização gerencial, um fator adicional deveria estimular a coalizão de municípios: a dimensão intangível da cultura amplia exponencialmente as possibilidades de arranjos e parcerias. Nesse sentido, municípios podem compartilhar não somente equipamentos culturais, mas também conhecimentos e experiências através dos mais variados tipos de ações e alianças.

Entretanto, como pode ser observado na tabela 17, apenas 171 (3,1 %) dos municípios brasileiros se consorciaram em 2014. A maior parte dos consórcios serviu para realização de fóruns, itinerância de programas artísticos e culturais, manutenção de grupos artísticos permanentes e utilização de equipamentos culturais. Chama a atenção, ademais, que a incidência de consórcios se dá com maior frequência na faixa dos municípios menos populosos.

A formação de consórcios pode gerar, adicionalmente, uma série de externalidades positivas relacionadas às capacidades locais

Tabela 16 - Conselhos Municipais de Cultura: Quadro Geral – 2014 e 2018

Faixa de População	Número médio de conselheiros (titulares e suplentes)		Número Médio de Reuniões		Número Conselhos Municipais de Cultura							
	Qtde.		Qtde.		Com Reunião		Sem Reunião		Qtde. (% do total entre parênteses)			
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
1	nd.	14.3	4.14	2.8	305	357	244	243	61 (20.1 %)	114 (32 %)		
2	nd.	14.8	3.84	3.2	361	369	290	249	71 (19.7 %)	120 (33 %)		
3	nd.	16.2	4.20	3.1	489	527	393	338	96 (19.7 %)	189 (36 %)		
4	nd.	18.0	5.19	4.2	520	576	421	401	99 (19.2 %)	175 (30 %)		
5	nd.	23.2	5.54	5.9	226	248	186	195	40 (17.9 %)	53 (21 %)		
6	nd.	27.8	8.60	8.6	211	230	187	198	24 (11.4 %)	32 (14 %)		
7	nd.	35.4	11.69	14.1	39	45	35	43	4 (10.3 %)	2 (4 %)		

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018.

Tabela 17- Municípios Consorciados por Ano e Classe Populacional: 2006/2014

Classe	Consórcios												Parceria com Entidades Sem Fins Lucrativos
	Total			Fóruns intermunicipais		Itinerância de programação artística e cultural		Manutenção de grupos artísticos permanentes		Utilização de equipamentos culturais		2014	
	2006	2014	2006	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014		
1	18	25	12	19	12	5	4	3	5	1	129		
2	31	34	21	27	12	15	6	9	8	6	140		
3	27	37	20	27	16	10	5	7	8	6	186		
4	29	40	19	34	9	17	5	6	5	7	260		
5	8	16	6	15	4	7	2	4	3	6	141		
6	10	17	7	13	4	13	2	4	2	5	130		
7	5	2	1	2	1	0	0	0	1	0	26		
	128	171	86	137	58	67	24	33	32	31	1.012		

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2018.

Tabela 18 – Capacidade Relacional: Comparativo entre municípios consorciados e não-consorciados por instrumentos de gestão e participação – 2014

	Existência de Planos Municipais de Cultura		Número de Municípios com Parceria com Entidades sem fins lucrativos		Existência de Conselhos Municipais de Cultura		Realização de Conferências Municipais de Cultura		Existência Fundos Exclusivos de Cultura	
	Municípios Consorciados	Municípios Não Consorciados	Municípios Consorciados	Municípios Não Consorciados	Municípios Consorciados	Municípios Não Consorciados	Municípios Consorciados	Municípios Não Consorciados	Municípios Consorciados	Municípios Não Consorciados
<b>1</b>	4 %	16 %	10 %	32 %	12 %	32 %	28 %	60 %	11 %	32 %
<b>2</b>	5 %	12 %	11 %	32 %	16 %	32 %	35 %	65 %	15 %	32 %
<b>3</b>	7 %	5 %	14 %	5 %	16 %	5 %	51 %	54 %	15 %	5 %
<b>4</b>	11 %	20 %	24 %	33 %	23 %	33 %	68 %	75 %	21 %	33 %
<b>5</b>	17 %	19 %	40 %	44 %	36 %	44 %	83 %	81 %	33 %	44 %
<b>6</b>	23 %	41 %	48 %	71 %	49 %	71 %	93 %	100 %	48 %	71 %
<b>7</b>	32 %	50 %	68 %	50 %	84 %	50 %	100 %	100 %	84 %	50 %
	8 %	17 %	18 %	32 %	20 %	32 %	50 %	70 %	19 %	32 %

Fonte: Elaboração própria com base na MUNIC IBGE 2014

de execução de políticas culturais. A tabela 18, por exemplo, compara a existência de alguns instrumentos de gestão e participação de municípios que participavam ou não de consórcios no setor cultural. Como percebemos, nos municípios das classes populacionais 1, 2 e 4, há uma clara associação positiva entre a participação em consórcios e a existência de diversos instrumentos de gestão e instâncias participativas.

Se o número reduzido de consórcios não permite a elaboração de análises estatísticas mais sofisticadas, as evidências apresentadas permitem que se presuma que municípios menos populosos consorciados tendem a ter mais planos municipais de cultura, fundos exclusivos, conselhos municipais e, também, mais parcerias com entidades do terceiro setor. A capacidade de interagir com outros entes da federação no campo cultural pode, nesse sentido, ser entendida tanto quanto uma conquista derivada de maiores investimentos no setor como um indutor de outras capacidades estatais locais.

Visando aprofundar a compreensão do quadro geral das capacidades locais em cultura, discutir-se-á, na próxima seção, alguns padrões municipais no campo das políticas culturais através de uma análise por *cluster*.

#### 4. Os Sistemas Locais de Cultura e sua Caracterização por meio de *Clusters*

A realidade dos sistemas locais de cultura, entendidos como a conjunção equilibrada de diversas dimensões de capacidades de governo, caracteriza-se, como anteriormente exposto, por um cenário de grande diversidade, porém marcado por relevantes e persistentes fragilidades. Essa leitura é confirmada pela análise por *cluster* doravante realizada.

Inicialmente, pode-se destacar o padrão observado nos *clusters* 1 e 4. O *cluster* 4, o mais representativo com seus 2.964 municípios, agrupa cidades que se assemelham por apresentarem uma limitada incidência de equipamentos culturais, poucos instrumentos de gestão e participação e menores níveis de capacidade burocrática. O *cluster* 1, formado por apenas 218 municípios, muito se assemelha ao *cluster* 4 em suas deficiências estruturais. Similarmente ao quarto *cluster*, o primeiro também se caracteriza por uma baixa “densidade cultural”, reduzido número de planos de cultura e poucas ações de implantação ou modernização de aparelhos culturais. A diferença mais marcante entre os dois *clusters* refere-se ao percentual de execução orçamentária: 23 % no primeiro e 43 % no quarto *cluster*. Percentuais bem inferiores, ressalte-se, aos observados nos *clusters* 2 e 3 – 60 % e 58 %, respectivamente.

Os *clusters* 1 e 4 compreendem, assim, os municípios com maiores deficiências e reduzidas capacidades de coordenação, financeiras e relacionais. Esses dois grupos são compostos, ademais, por municípios com menores valores de PIB *per capita* e menores médias populacionais. A distribuição territorial desses municípios, como pode ser observado no mapa 1, caracteriza-se por enorme abrangência em todo país, excetuando-se a região sudeste, que absorve com maior intensidade as cidades agrupadas nos *clusters* 2 e 3. Reforça-se, assim, que o processo de descentralização e construção de capacidades estatais em cultura de fato pode ser considerado incompleto.



O *cluster 3* é composto pelos municípios com o maior PIB e maior população média. Compreendendo 471 cidades, o terceiro *cluster* possui uma rede mais densa de equipamentos culturais, maiores quadros de pessoal e mais instrumentos de participação e gestão, com destaque para o número de planos municipais de cultura elaborados com participação da sociedade civil e com metas definidas. Ressalte-se que a maior convergência na instituição dos componentes básicos dos sistemas locais de cultura verificados nesse *cluster* pode ser explicada pelo porte dos municípios e pelo maior grau de adesão ao SNC (ver tabela 19).

O *cluster 2*, formado por 1.124 municípios, agrupa sistemas locais de cultura relativamente desenvolvidos, sobretudo quando comparado aos *clusters 1* e 4. Destaca-se, também, pela maior ocorrência de legislações municipais de proteção ao patrimônio cultural e conselhos municipais de preservação do patrimônio. Quando comparado ao *cluster 3*, percebe-se que o *cluster 2* possui menores números de instrumentos formais de gestão e participação diretamente ligados ao SNC, como planos e conselhos municipais de cultura e conferências municipais de cultura previstas por lei. Naturalmente, tal evidência é confirmada pela menor adesão ao SNC dos municípios agrupados nesse *cluster* (0,47), enquanto o *cluster 3* apresentou uma média de 0,66. O *cluster 2* compreende, portanto, municípios de menor capacidade econômica e médio porte populacional, porém que investiram na construção de sistemas locais de cultura e encontram-se em estágios mais avançados de capacidade quando comparados aos *clusters 1* e 4. Uma característica marcante desse grupo de 1,124 cidades é sua localização territorial, concentrando-se na região sudeste, sobretudo no estado de Minas Gerais.

Tabela 19 - *Clusters* de Municípios por Perfil de Sistema Local de Cultura

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
			0 - não possui				
Caracterização do Órgão Gestor	2018	MUNIC	1 - subordinado/ indireto	0,94	1,15	1,24	1,10
			2 - secretaria exclusiva				
Existência de Plano Municipal de cultura	2018	MUNIC	0 - não	0,02	0,00	0,99	0,01
			1 - sim				
Existência de Plano Municipal de cultura elaborado com participação da sociedade civil	2018	MUNIC	0 - não	0,02	0,00	0,97	0,00
			1 - sim				
Existência de Plano Municipal de cultura com metas	2018	MUNIC	0 - não	0,02	0,00	0,94	0,00
			1 - sim				
Realizou Conferência Municipal de Cultura nos últimos 4 anos	2018	MUNIC	0 - não	0,09	0,27	0,68	0,16
			1 - sim				
Existência de legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural	2018	MUNIC	0 - não	0,11	0,89	0,54	0,09
			1 - sim				
Existência de legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural - patrimônio material	2018	MUNIC	0 - não	0,09	0,85	0,50	0,08
			1 - sim				

Tabela 19 - *Clusters* de Municípios por Perfil de Sistema Local de Cultura ( continuação)

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Existência de legislação municipal de proteção ao patrimônio cultural - patrimônio imaterial	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,06	0,45	0,27	0,03
Município aloca recursos a algum bem tombado	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,02	0,49	0,31	0,06
Conselho Municipal de Cultura	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,22	0,73	0,92	0,26
Caráter consultivo	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,17	0,58	0,74	0,20
Caráter deliberativo	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,17	0,58	0,76	0,20
Caráter normativo	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,11	0,34	0,41	0,11
Caráter fiscalizador	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,10	0,41	0,54	0,14
Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,06	0,71	0,32	0,01
Caráter consultivo	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,03	0,51	0,26	0,01
Caráter deliberativo	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,04	0,56	0,24	0,01
Caráter normativo	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,01	0,23	0,10	0,00
Caráter fiscalizador	2018	MUNIC	0 - não				
			1 - sim	0,01	0,33	0,13	0,00

Tabela 19 - *Clusters* de Municípios por Perfil de Sistema Local de Cultura ( continuação)

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Fundo Municipal de Cultura	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,14	0,74	0,75	0,13
Fundo Municipal de Cultura com gestão do Conselho Municipal de Cultura	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,05	0,37	0,48	0,04
Fundo Municipal de Cultura que reúne recursos de outras fontes destinadas à Cultura	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,06	0,41	0,38	0,05
Gestão Municipal não apoia financeiramente atividades de Cultura	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	1,00	0,02	0,02	0,00
Gestão Municipal não desenvolve programa ou ação para a implantação, reforma ou modernização de aparelhos culturais	2018	MUNIC	0 - não 1 - sim	0,78	0,30	0,23	0,46
Bibliotecas Municipais	2018	MUNIC	Contínua	0,83	1,22	2,03	0,97
Museus Municipais	2018	MUNIC	Contínua	0	1	1	0
Teatros e salas de espetáculos municipais	2018	MUNIC	Contínua	0	0	1	0

Tabela 19 - *Clusters* de Municípios por Perfil de Sistema Local de Cultura – continuação

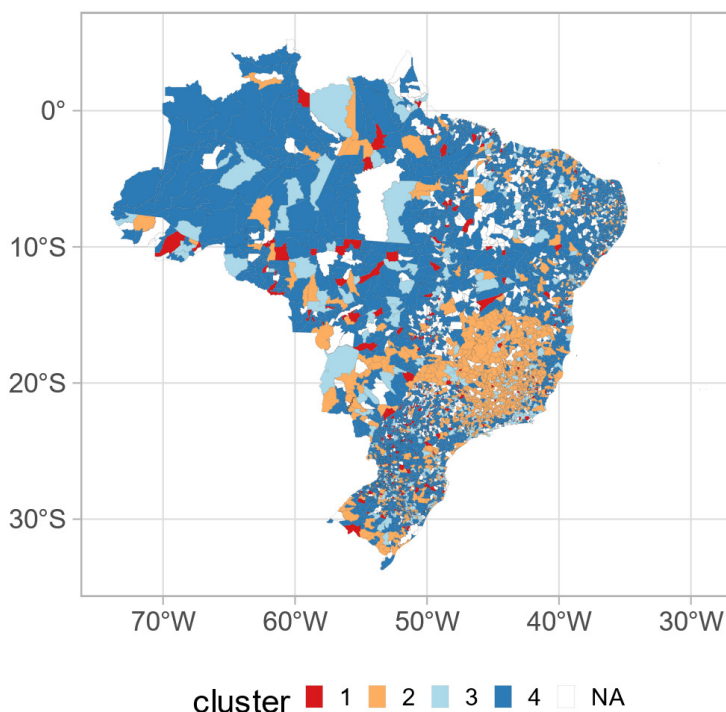
Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Centros culturais municipais	2018	MUNIC	Contínua	0	0	1	0
Arquivos públicos e centros de documentação municipais	2018	MUNIC	Contínua	0	0	0	0
Estádios e ginásios municipais	2018	MUNIC	Contínua	1	2	3	2
Centros de artesanato municipais	2018	MUNIC	Contínua	0	0	0	0
Pontos de cultura municipais	2018	MUNIC	Contínua	0	1	1	0
Percentual do orçamento previsto para cultura executado	2018	MUNIC	%	23,1 %	59,5 %	57,7 %	43,1 %
Total do pessoal ocupado	2014	MUNIC Cultura	Contínua	6	15	38	8
Percentual do pessoal ocupado com ensino superior	2014	MUNIC Cultura	%	26,8 %	30,1 %	28,8 %	26,2 %
Percentual de pessoal que é estatutário	2014	MUNIC Cultura	%	33,2 %	35,8 %	34,4 %	31,1 %
Percentual do pessoal estatutário com ensino superior	2014	MUNIC Cultura	%	12,5 %	18,6 %	20,4 %	14,1 %
Percentual do pessoal que é celetista	2014	MUNIC Cultura	%	5,8 %	5,7 %	7,6 %	4,9 %
Percentual do pessoal celetista com ensino médio	2014	MUNIC Cultura	%	2,4 %	3,1 %	5,3 %	2,5 %
Consórcio intermunicipal de cultura	2014	MUNIC Cultura	0 - não 1 - sim	0,02	0,05	0,05	0,03
Conferências municipais de cultura previstas por lei	2014	MUNIC Cultura	0 - não 1 - sim	0,06	0,20	0,44	0,11

Tabela 19 - *Clusters* de Municípios por Perfil de Sistema Local de Cultura – continuação

Variável	Ano	Fonte	Range	Cluster			
				1	2	3	4
Fundo municipal seleciona projetos por editais públicos	2014	MUNIC Cultura	0 - não 1 - sim	0,02	0,16	0,31	0,02
Fundo municipal seleciona projetos por concursos	2014	MUNIC Cultura	0 - não 1 - sim	0,00	0,02	0,06	0,00
Fundo municipal seleciona projetos por indicação governamental	2014	MUNIC Cultura	0 - não 1 - sim	0,00	0,10	0,06	0,01
Fundo municipal seleciona projetos por indicação do conselho municipal	2014	MUNIC Cultura	0 - não 1 - sim	0,03	0,22	0,15	0,02
Fundo municipal seleciona projetos por indicação de órgãos da sociedade civil	2014	MUNIC Cultura	0 - não 1 - sim	0,00	0,04	0,05	0,01
Lei de Sistema de Cultura	2018	SNC	0 - não 1 - sim	0,05	0,06	0,14	0,03
Aderiu o Sistema Nacional de Cultura	2018	SNC	0 - não 1 - sim	0,34	0,47	0,66	0,40
População 2018	2018	MUNIC	Contínua	14.195	50.105	150.989	18.114
PIB <i>per capita</i>	2016	IBGE	R\$	21.838	24.381	28.554	20.726
Receitas correntes <i>per capita</i>	2018	Finbra/Siconfi	R\$	4.504	3.699	3.814	4.118
IDH Municipal	2010	PNUD	0-1	0,66	0,68	0,69	0,65
<b>Tamanho do Cluster</b>				<b>218</b>	<b>1.124</b>	<b>471</b>	<b>2.925</b>
<b>Tamanho da Amostra</b>					<b>4.738</b>		

Fonte: elaborado pelos editores da coletânea.

Mapa 1 – Distribuição dos *Clusters* de Municípios no Território Nacional



Fonte: elaboração própria com base na MUNIC IBGE

## 5. Conclusão

Como resultado das mudanças no campo das políticas públicas introduzidas pela CF/88, o governo federal adotou uma série de medidas para colocar em prática os princípios da descentralização, participação e universalização. A partir de então, dois tipos de sistemas nacionais de políticas públicas foram constituídos, ambos regulados e coordenados pela esfera federal. O primeiro sistema, que abrangeu as políticas de saúde, foi objeto de emendas constitucionais que não somente definiram a participação dos entes federados, como vincularam recursos das três esferas ao seu provimento. O segundo tipo de sistema

compreende uma grande variedade de políticas definidas como de competência concorrente pela Constituição. No entanto, ao contrário do que ocorre no caso do SUS, o segundo tipo de sistema nacional é de adesão voluntária, embora o governo federal condicione o acesso a recursos financeiros às adesões estaduais e municipais.

Como examinado neste capítulo, o SNC, exemplo de sistema de livre adesão, foi constituído ao longo dos governos petistas com o objetivo de descentralizar políticas públicas no campo cultural, fomentando, nesse processo, a construção de capacidades estatais locais. O primeiro objetivo da análise aqui realizada foi, nesse sentido, descrever os objetivos do SNC e mapear os principais movimentos institucionais e programáticos do gestor nacional do sistema, o governo federal. O segundo objetivo foi o de investigar como tais movimentos condicionaram e influenciaram a construção das capacidades de governo, através da seleção e decodificação das principais informações relacionadas às estruturas, equipamentos e programas locais no setor cultural.

Contudo, se a expectativa dos defensores do formato vigente do SNC era a de fortalecimento da área cultural, os indicadores e dados oficiais sobre o processo de descentralização das políticas culturais no Brasil revelam, ao contrário, um quadro de fortes desigualdades e fragilidades institucionais. O SNC não se consolidou dentro das estruturas do Estado brasileiro e agora enfrenta um inconfundível processo de descontinuidade na esfera federal. Entretanto, a despeito das mudanças de rota promovida pelo governo Bolsonaro, uma leitura mais atenta das pesquisas disponíveis revela que o quadro de deficiências e lacunas no nível municipal já podia ser detectado no ano de 2014.

Importante destacar, porém, que muitas das deficiências detectadas não podem ser atribuídas exclusivamente a entraves financeiros. Grande parte das incapacidades observadas são de natureza política, burocrática e gerencial. As evidências e informações disponíveis apontam, assim, para um quadro geral de fragilidade institucional e administrativa na condução das políticas culturais no



Brasil. A análise dos dados aqui desenvolvida, aliada às bem conhecidas incapacidades fiscais da maioria dos municípios brasileiros, pouco populosos e dependentes de transferências constitucionais, permite que se questione, ademais, a adequação do formato do SNC à realidade brasileira e, principalmente, à natureza do setor cultural.

Poder-se-ia defender, portanto, a necessidade de redefinição da própria lógica do SNC. Mais precisamente, o foco na construção de sistemas locais de cultura, inspirado em sistemas nacionais como o SUS ou o SUAS, deveria ser repensado. Como anteriormente sugerido, municípios que fazem parte de consórcios tendem a apresentar melhores indicadores culturais, sobretudo quando se trata de municípios menos populosos. Ademais, diversas das ações e atividades desenvolvidas no âmbito do SNC poderiam se beneficiar dos ganhos de escala e escopo proporcionados pelo consorciamento, como no caso das atividades de formação e qualificação profissional, ou no caso da utilização de prêmios e editais de cultura como instrumentos de promoção cultural. Ou seja, diversas e necessárias atividades de promoção cultural, dado o caráter intangível e imaterial dos bens culturais e artísticos, seriam mais bem conduzidas por municípios consorciados. A lógica atual do SNC, lastreada na municipalização das políticas culturais, poderia, nesse sentido, ser redirecionada para uma nova lógica baseada, majoritariamente, em consórcios públicos.

Ressalte-se, no entanto, que se já são complexas as ações que envolvem a implantação de sistemas locais de cultura, ainda mais complexas seriam as ações necessárias à implantação de sistemas intermunicipais de cultura. O governo federal tem, no entanto, burocracia qualificada e capacidade orçamentária para efetivamente estimular a criação, em conjunto com os governos estaduais, de um sistema nacional de cultura assentado em consórcios públicos. Redefinir as bases conceituais do SNC é, portanto, um passo fundamental para o fortalecimento do campo das políticas públicas em cultura no Brasil.

## Referências

BARBALHO, A. *O Segundo Tempo da Institucionalização: o Sistema Nacional de Cultura no Governo Dilma*. In: BARBALHO, A.; RUBIM, A.; CALABRE, L. (Eds.). *Política Cultural no Governo Dilma*. Salvador: EDUFBA, p. 49-68, 2015.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 dez. 2020.

CALABRE, L. *Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula*. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, v. 58, p. 137-156, 2014.

CASTELLO, J. *Cultura*. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. (ed.). *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCOL, T. (ed.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Pres, 1985.

GIL, G. *Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil*. Brasília: Ministério da Cultura, 2003.

HUNTER W.; POWER, T. J.. *Lula's Brazil at midterm*. *Journal of Democracy*, v. 16, n. 3, p. 127-139, 2005.

IBGE. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura*. Brasília: IBGE, 2015

MANN, M. *The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results*. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie/Europäisches Archiv für Soziologie*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

PRITTCHETT, L.; WOOLCOCK, M.; ANDREWS, M. *Looking like a state: techniques of persistent failure in state capability for implementation*. *The Journal of Development Studies*, v. 49, n. 1, p. 1-18, 2013.

RUBIM, A. *Políticas culturais no governo Lula*. In: RUBIM, A. A. C. (Ed.). *Políticas culturais no governo Lula*. Salvador: Edufba, p. 9-24, 2010.

RUBIM, A. A. C. *Desafios e dilemas da institucionalidade cultural no Brasil*. MATRIZES, v.11, n. 2, p. 57-77, 2017.

SARCOVAS, Y.. *O incentivo fiscal no Brasil*. Teoria & Debate, n. 62, p. 58-62, 2005.

SIKKINK, K. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

ZIBLATT, D. *Why some cities provide more public goods than others: A subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912*. Studies in Comparative International Development, v. , n..(3-4), p. 273-289, 2008.

Bloco V

# **INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E SUPPORTO TÉCNICO À GESTÃO MUNICIPAL**

Capítulo 14

**Índices de gestão como instrumentos de avaliação e suporte técnico à administração municipal**

*Diogo Joel Demarco*

Capítulo 15

**Políticas governamentais federais de desenvolvimento de capacidades estatais municipais e seus resultados**

*Eduardo José Grin*

**Considerações finais: o que o livro ensina sobre a construção das capacidades estatais municipais no Brasil**

*Eduardo José Grin, Fernando Luiz Abrucio, Diogo Joel Demarco*

CAPÍTULO

# 14

## ÍNDICES DE GESTÃO COMO INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E SUPORTE TÉCNICO À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

DIOGO JOEL DEMARCO

Professor da Escola de Administração da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul no curso  
de Administração Pública e Social.

A Constituição Federal de 1988 provocou uma ampla reforma no federalismo brasileiro e seus impactos reverberam até hoje. Ocorreu uma descentralização profunda no Estado com uma distribuição de competências administrativas e fiscais para os demais entes federativos, praticamente nenhuma atividade de execução de políticas sociais permaneceu como atribuição direta da União, que descentralizou profundamente suas responsabilidades. De modo geral, a execução da grande maioria das políticas sociais foi transferida para os municípios e estados, restando à União sobretudo as atribuições de formulação, financiamento, normatização, fiscalização e controle (Torres, 2012).

Todos os municípios transformaram-se em entes federativos, com *status* constitucional similar aos estados e à União. As novas atribuições vieram seguidas da garantia constitucional da autonomia política, administrativa e financeira, o que também demanda o desenvolvimento de capacidade estatal para ser exercida.

Essa autonomia, no entanto, foi instituída num cenário em que a imensa maioria das municipalidades não tinha todas as condições para exercer esse novo poder político-administrativo. Conforme destaca Abrucio (2010) além das enormes heterogeneidades que caracterizam o país em relação à geografia, à demografia e à desigualdade econômica e social, o maior desafio federativo está no fato da Constituição e das leis subsequentes repassaram autonomia e a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas sociais ao plano local. No entanto, a maioria dos governos municipais não estava preparada para tais atribuições em virtude da baixa capacidade administrativa e gerencial para realizar essa tarefa, mesmo que, para tal, tenham sido ampliadas as fontes próprias de arrecadação tributária em nível local.

Em grande medida, o que fundamentou esse novo *status* federativo municipal foi o argumento de que o processo de descentralização de políticas públicas se apoiava no pressuposto de que a mesma viria associada com mais democracia e eficiência destas políticas no plano local. No entanto, a descentralização gerou como efeito a necessidade

de os municípios desenvolverem suas capacidades estatais à medida que as atribuições continuaram a ser assumidas localmente.

Foi assim que nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a qual direciona-se a implementação e a provisão das políticas públicas, sobretudo as de bem-estar. Coube aos municípios assumirem a tarefa de ampliar o acesso a direitos sociais consagrados na Constituição Federal, como saúde, assistência social, educação fundamental, demandas que se acentuaram sobremaneira com a crise fiscal vivida pelos entes públicos, sobretudo os estados, e com os altos índices de desemprego, elevando a pressão sobre a oferta de bens e serviços públicos pelas municipalidades.

O processo de descentralização e municipalização de políticas públicas que se sucedeu à Constituição Federal de 1988 não foi linear nem efetivado da mesma forma entre os entes municipais (Arretche, 2012). Ele se intensifica a partir do estabelecimento das diretrizes que vão estruturar o Sistema Único de Saúde (SUS, em 1990), da lei orgânica da assistência social (LOAS, em 1993) e da implantação do SUAS (2005), da estruturação dos sistemas de educação (ordenados pela LDB – Lei 9394/96) e da criação do Fundef (1997). Da mesma forma, contribuem nesta direção o Estatuto das Cidades (2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana e o avanço das responsabilidades fiscais e tributárias dos municípios, sobretudo a partir da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que trouxe implicações sobre o processo de gestão das administrações municipais.

Tais processos passam a demandar um melhor conhecimento e informações para que se possa monitorar e avaliar a atuação dos municípios nestas diferentes áreas e políticas públicas. É nesse contexto que, segundo Jannuzzi (2005), se observa um interesse crescente na academia, nos órgãos de controle e entre os gestores públicos no desenvolvimento de sistemas de indicadores compostos e de índices sintéticos para se avaliar a gestão pública municipal. Desde então assistiu-se uma proliferação de índices

que objetivam analisar a partir de diferentes perspectivas a qualidade, a efetividade, a eficiência, o desempenho da gestão pública municipal.

Partindo desta trajetória e do cenário atual das administrações municipais, o presente capítulo busca analisar três destes índices sintéticos que conseguiram atingir um forte reconhecimento na imprensa, entre acadêmicos e pesquisadores da administração pública, bem como aderência entre os gestores públicos e órgãos de controle. São eles: o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal), o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IGM (Índice de Governança Municipal), os quais serão descritos e analisados à luz do referencial teórico que discute a ampliação de competências e atribuições municipais pós 1988 e da evolução de indicadores para monitorar e avaliar políticas públicas, dos quais se originam os índices sintéticos que visam avaliar a gestão dos entes municipais.

Em termos metodológicos trata-se de um estudo exploratório que, a partir da análise documental e de dados empíricos sobre estes índices, busca caracterizá-los em termos de sua estruturação, composição e usos na administração pública.

Para cumprir os objetivos a que se pretende, o presente capítulo está organizado em quatro seções além desta introdução. A primeira destinada a descrever as atribuições dos municípios brasileiros na gestão e oferta de bens e serviços públicos, em particular aqueles relacionados às políticas sociais que, em grande medida, são os objetos de mensuração e classificação por meio dos índices estudados. A segunda seção analisa a emergência dos indicadores como mecanismos de apoio à gestão, descrevendo os principais parâmetros de aferição de desempenho utilizados. A terceira seção traz um painel descritivo destes índices organizados em uma matriz analítica em termos dos seus objetivos, dimensões, variáveis, temporalidade, abrangência e produto final divulgado. Na quarta e última seção se apresentam as conclusões do capítulo em termos das possíveis relações entre esses índices e as capacidades estatais locais.



## **1. Papel dos municípios: atribuições fiscais, administrativas e de implementação de políticas públicas.**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo modelo de federação alterando a configuração do arranjo institucional, que passou a ser caracterizado pela presença de três esferas de governo. Estas ordens de governo são dotadas de diferentes graus de autonomia, com amplas responsabilidades que podem ser, ao mesmo tempo, compartilhadas entre os entes federativos e/ou exclusivas de cada um deles, especialmente no que tange a gestão de políticas públicas no contexto de ampliação da oferta de serviços públicos como direitos de cidadania.

Conforme destacam Abrucio e Franzese (2007), foi na Constituição Federal de 1988 que os municípios foram reconhecidos como entes federados e o país tornou-se então um caso peculiar de federação com três entes federados: União, Estados e Municípios. Observou-se assim uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios juntamente com uma descentralização de recursos e atribuições.

A passagem de um novo arranjo federativo apresentou desafios em relação a integração e a articulação entre os entes, o que tornou o processo de cooperação intragovernamental mais complexo. As responsabilidades fiscais e as funções administrativas atribuídas ao ente municipal na estrutura federativa brasileira caracterizam a descentralização política e a descentralização da administração dos recursos para implementação de políticas públicas (Arretche, 2012).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 conservou alguns mecanismos tributários e políticos para compensar as desigualdades regionais. Como exemplo, cita-se o sistema tributário que foi desenhado visando o menor desequilíbrio horizontal e vertical dos recursos públicos por meio da redistribuição dos impostos das regiões economicamente mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas (Souza, 2005).

Entretanto, esta constituição diverge em alguns aspectos do que vinha sendo apresentado nas constituições anteriores. As principais questões de contrastes em relação a constituições anteriores foram:

(a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários. (Souza, 2005, p. 110)

Essas três questões podem ser consideradas um marco importante para a Constituição Federal de 1988, pois, além de serem inovações, são questões que na época eram muito demandadas, tanto pela sociedade civil, como a universalização de alguns serviços sociais, quanto por grupos dos entes subnacionais, como prefeitos e governadores, que pressionavam a Assembleia Constituinte em favor de uma maior descentralização financeira.

Todavia, ainda que tenha trazido os mecanismos citados para fortalecimento dos entes subnacionais, a Constituição de 1988 manteve a maior parte do poder de legislar com a União, limitando os demais entes na adoção de políticas públicas próprias. Esta é mais uma característica peculiar do federalismo brasileiro, pois as matérias que são de competência concorrente da União com os Estados dependem unicamente de legislação federal (Souza, 2001).

Assim, conforme Souza (2001), para compreender o federalismo após a redemocratização é preciso compreender duas tendências. A primeira de que existem novos papéis entre os níveis de governo que transformaram a condução das políticas públicas, colocando desafios no federalismo devido à “importância das esferas subnacionais no programa de ajuste fiscal [...] e à capacidade dos governos subnacionais de proverem serviços sociais” (Souza, 2001). A segunda é que a descentralização política e financeira transferiu uma parte do poder da União para os Estados e Municípios, aumentando o papel das elites políticas subnacionais. Além disso, o Congresso Nacional também teve seus papéis ampliados, surgindo uma nova

convergência de forças como consequência da descentralização e do federalismo fortalecido.

Assim, além de compreender o papel do federalismo na Constituição Federal de 1988 faz-se necessário entender como as políticas públicas passaram a ser organizadas a partir desta constituição. Segundo Abrucio (2010) há cinco pilares que sustentam as políticas públicas na constituição vigente: a) busca da universalização das políticas visando a garantia plena dos direitos sociais; b) democratização da gestão estatal tanto na participação no plano deliberativo quanto no controle do poder público; c) profissionalização da burocracia através de concursos e carreiras públicas; d) descentralização, principalmente a favor da municipalização das políticas; e interdependência federativa, por meio de medidas de combate à desigualdade e preocupação com a cooperação intergovernamental. Estes dois últimos pilares, em especial, fazem parte da dinâmica federativa construída a partir da Constituição Federal de 1988. Como já destacado, uma das principais bandeiras do federalismo nesta constituição foi a da descentralização e principalmente a municipalização. Conforme Abrucio (2010):

A visão descentralizadora teve efeitos positivos no campo das políticas públicas. Inovações foram criadas por várias municipalidades nas mais diversas áreas governamentais [...] a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais. [...] Só que os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes. A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional. A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de

governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas (Abrucio, 2010, p.44-45).

A partir do exposto pelo autor é possível compreender que, apesar de a Constituição trazer a municipalização e descentralização, que eram bandeiras da sociedade civil, este processo acabou gerando também diversos problemas para os municípios. Ainda que a Constituição tenha apresentado mecanismos para reduzir as desigualdades entre os entes, principalmente na questão financeira, isto não foi o suficiente para garantir a qualidade da descentralização em função da baixa capacidade administrativa local, má destinação dos recursos municipais e dificuldade de cooperação e parceria entre os entes subnacionais (Abrucio, 2010).

Em síntese pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988, além de ter aumentado a competência tributária dos municípios, aumentou também as responsabilidades públicas dos mesmos. Essas responsabilidades se traduzem em competências, que são fundamentalmente o poder de atuar, promover políticas e administrar recursos públicos dentro de uma determinada área, divididas entre os entes da federação (Teixeira, 2012). É entre os artigos 25 e 31 da carta magna que se estabelecem as competências de cada uma das esferas, sendo que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais especificam as competências nos estados e municípios, respectivamente.

Existem no federalismo brasileiro três tipos de competências: as exclusivas ou privativas, as comuns e as concorrentes. As competências exclusivas/privativas são as que somente a esfera competente pode exercê-la. Nos municípios, as competências privativas são as de interesse local como: educação infantil, limpeza urbana, alvarás de funcionamento, estacionamentos, plano diretor, feiras livres, entre outras. Já as competências comuns são competências que mais de uma esfera pode exercer, sendo geralmente áreas em que há necessidade de cooperação entre as esferas. Por exemplo, a política ambiental é competência da União, dos Estados e dos Municípios que, por esta

razão, devem atuar em conjunto para proteger o meio ambiente. E as competências concorrentes referem-se a temas que a União estabelece normas gerais e as demais esferas suplementam, adaptando as normas às peculiaridades regionais (Teixeira, 2012).

Conforme aponta Teixeira (2012), as competências municipais estão elencadas no artigo 30 da Constituição Federal de 1988 e podem ser agrupadas em cinco grandes grupos: legislativa, tributária, financeira, administrativa e de políticas públicas. A competência legislativa está no inciso I e II da referida Constituição e diz que o município tem o poder de legislar sobre os assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A competência tributária, presente no inciso III, informa que o município pode instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, obrigando-se a prestar contas. Ainda que o município possa definir as alíquotas, isenções, incentivos, entre outros, ele não pode criar novos impostos. A competência financeira refere-se à gestão dos recursos públicos. Relaciona-se com a competência tributária, mas é mais do que gerir as receitas públicas municipais, refere-se a gerir também as despesas e investimentos. É competência do município elaborar o seu processo orçamentário por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. A competência administrativa refere-se ao poder que o município tem de administrar de forma autônoma seus bens e serviços. O município pode, por exemplo, adquirir bens, equipamentos, fazer a concessão de serviços públicos e utilizar o poder de polícia para cumprimento de leis. Essas atividades fazem parte da competência administrativa que o município possui.

Além dos quatro grupos de competências citadas acima, o município tem a competência de elaborar e executar políticas públicas. As principais áreas de atuação dos municípios na implementação de políticas públicas são: educação, saúde, mobilidade, meio ambiente e habitação (Ibam, 2013).

Essa ampliação das atribuições tributárias, financeiras, administrativas e na oferta de bens e serviços públicos por parte dos municípios, aliado ao cenário de restrições fiscais a que estão submetidos

os entes públicos, ressalta a importância de se ter parâmetros para aferir e avaliar as ações públicas. Estes indicadores se tornaram relevantes, seja por demanda dos órgãos de fomento e de controle externo como pela ampliação do controle social por mais transparência, eficiência e efetividade do uso dos recursos públicos demandados pela sociedade.

## 2. Avaliação das ações públicas

A avaliação de programas e políticas públicas, em particular, e a avaliação da administração pública, no geral, podem ser tratadas sob diversas abordagens e cumprir diferentes objetivos e finalidades. Para Jannuzzi (2011a) a avaliação de programas públicos refere-se ao processo técnico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e ações. Esta atividade pode ser executada por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares de pesquisa social, visando aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade) e quanto aos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

A preocupação de avaliar programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular, foi historicamente negligenciada na administração pública brasileira. Costa e Castanhar (2003) argumentam que:

Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para os relacionados a sua implementação e avaliação. (Costa; Castanhar, 2003, p. 970-971).

Estes autores definem avaliação como o “exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos” (Costa ; Castanhar,

2003, p. 971). Além disso, destacam que o propósito da avaliação é pautar a tomada de decisão com relação a questões de continuidade, necessidade de correções ou encerramento de determinadas políticas ou programas.

Assim, configuram-se como finalidades da avaliação das ações públicas as pesquisas para: dimensionamento e entendimento dos determinantes de problemas públicos, caracterização de públicos-alvo para possíveis programas, investigação das dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa, assim como os resultados, efeitos mais abrangentes e custos dos mesmos.

Secchi (2015) ressalta que a avaliação de política pública (*policy evaluation*) tem o objetivo de instrumentalização prática (prescritivo) e, em geral, usa métodos retrospectivos ou de processos. É atividade instrumental para a geração de informações importantes para a manutenção, os ajustes ou a extinção de políticas públicas. Segundo Torres (2012), a fase de avaliação constitui uma das etapas mais importantes na gestão de programas e políticas públicas. Os resultados obtidos, aliados ao fortalecimento de uma cultura de transparência e prestação de contas na administração pública, possibilitam melhorar o desempenho das políticas e tornar a aplicação dos recursos públicos mais eficiente e eficaz. O controle de resultados busca avaliar o real alcance das políticas públicas que, para serem efetivas, devem impactar as condições de existência de determinado público-alvo.

Um dos aspectos centrais na avaliação refere-se a abordagem interdisciplinar que deve orientar a mesma. Segundo Jannuzzi (2011), a avaliação de programas pressupõe abordagem interdisciplinar na produção de informação e conhecimento sobre os problemas investigados. Os conceitos, categorias analíticas, paradigmas e modelos interpretativos e técnicas das Ciências Sociais, Economia, Antropologia, Demografia, Estatística, Ciência Política e

Administração Pública contribuem para desvelar as problemáticas sociais e a busca de soluções para os desafios dos programas públicos. Afinal, como ressalta o autor, pobreza, desigualdade, desempenho escolar e mortalidade infantil são questões sociais multideterminadas. Tais questões são determinadas e influenciadas por uma série de dimensões sociais mais amplas e estruturais, assim como de aspectos mais circunscritos e relacionados à falta de efetividade de programas públicos desenhados para o equacionamento das mesmas.

Ademais, programas públicos são empreendimentos complexos, que envolvem a contratação de pessoal técnico, disponibilidade de instrumentos, adequação de equipamentos públicos, alocação de recursos monetários, promoção de capacitação de forma coordenada no tempo e no território. Mapear, pois, as dimensões mais relevantes à formulação de um programa e seus problemas operacionais requer uma equipe de avaliadores com diferentes formações acadêmicas e profissionais. Ou seja, é inegável na atualidade a importância de estudos e parâmetros de avaliação da atuação pública como ressalta Frey (2000, p. 229), ao afirmar que “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”.

## 2.1 Indicadores de avaliação

As avaliações constituem instrumentos para aprendizagem organizacional com a finalidade de aprimorar a gestão e os resultados de programas e projetos públicos. Há outras perspectivas finalísticas da avaliação, como o julgamento de mérito para fins de dotação de recursos ou responsabilização de suas atividades (Kayano; Caldas, 2001). Independente da finalidade a que se destinam as avaliações necessitam estabelecer indicadores analíticos.

Podemos dizer que duas são as características essenciais dos indicadores: a) são substitutos que não representam a si mesmos, mas traduzem conceitos abstratos; b) são medidas que se referem a informações quantificadas e traduzidas em números, que possibilitam a análise comparativa e temporal (Hellman; Schabbach, 2016). Como



ressaltam essas autoras, os indicadores não são a realidade, mas sim aproximações que a simplificam e tornam determinados fenômenos observáveis, analisáveis e comparáveis. Carley (1985, *apud* Hellmann; Schabbach, 2016, p. 9) sintetiza: “os indicadores representam um instrumental possível, dentre vários que existem, para tornar a realidade mais palpável e controlável, tendo em vista implementar as transformações desejadas”.

No que se refere às funções dos indicadores, sobretudo nos sociais, destacam-se três funções básicas, sendo elas:

[...]a científica onde são instrumentos de pesquisa social que permitem a apreensão de fenômenos socialmente importantes servindo de ponte entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. A de diagnóstico de fenômenos sociais em que são utilizados por governos e agências internacionais para a mediação de tendências sociais, econômicas e culturais servindo de instrumentos operacionais para o monitoramento da realidade social, com o intuito de formulação e reformulação de políticas públicas. E a de apoio ao processo decisório e ao planejamento orientando a alocação de recursos e maximizando os benefícios dos programas, direcionando-os a quem mais necessita, portanto são elementos centrais para que se possa fazer o monitoramento e a avaliação de políticas públicas (quanto à sua eficiência, eficácia e efetividade) como também da atuação dos órgãos públicos (indicadores de desempenho) (Hellmann; Schabbach, 2016, p. 11).

Gestores públicos e órgãos de controle enfrentam muitas dificuldades no momento de gerar indicadores objetivos e confiáveis para avaliar uma política pública. Por este motivo, o estabelecimento de metas e objetivos bem definidos e quantificados nesses instrumentos facilita o monitoramento, o controle e a avaliação das políticas públicas. Conforme Torres (2012), na avaliação de políticas públicas três conceitos relacionados aos indicadores são fundamentais:

Eficácia: basicamente, a preocupação, nesse conceito, tem a ver como o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco importando os meios e mecanismos empregados para atingi-los. De maneira simples e prática, para uma avaliação de eficácia, basta comparar as metas programadas e as alcançadas em determinado programa ou ação estatal. Eficiência: nesse caso, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como foram atingidos. Existe uma clara preocupação com os mecanismos utilizados para obter êxito

na ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, e utilizar a racionalidade econômico para maximizar resultados e minimizar custos, ou seja, fazer o melhor com o menor custo, gastando com inteligência os recursos recolhidos pelo contribuinte. Efetividade: a avaliação deve se esforçar para demonstrar o impacto da política pública nas condições de vida da população atingida, ou seja, a real capacidade do Estado de transformar a vida dos atores e grupos sociais previamente elencados (Torres, 2012, p. 266).

Como mecanismo de aprendizagem organizacional é por meio destes indicadores que a avaliação produz insumos relevantes para análise da eficiência no uso dos recursos, eficácia no atingimento dos objetivos e efetividade na mudança social por ele proporcionada. Trazem assim, subsídios para o julgamento técnico-político da relevância e sustentabilidade (Jannuzzi, 2020) de um programa ou mesmo da ação pública como um todo, num determinado espaço no tempo.

Jannuzzi (2011b), de forma específica, caracteriza estes indicadores segundo a finalidade de cada um deles no processo avaliativo da seguinte forma:

Eficiência é um atributo relacionado ao custo que se incorre na produção dos resultados do programa. Em geral é avaliada em termos comparativos com outras soluções desenhadas para uma mesma problemática, o que remete à necessidade de dispor de parâmetros de qualidade e desempenho de atividades desenvolvidas no programa.

Eficácia está relacionada ao cumprimento dos objetivos explicitados do programa. A avaliação da eficácia de um programa social certamente pressupõe uma análise da cobertura e do grau de focalização do público-alvo alcançado.

A efetividade ou impacto diz respeito aos efeitos sociais mais abrangentes do programa, antecipáveis ou não, para além de seus objetivos, medidos junto ao seu público-alvo ou a outros segmentos da sociedade e verificáveis em um prazo razoável em que se possa garantir algum nível de atribuição ou associação com o programa.

Atestadas a eficiência, eficácia e efetividade (os chamados 3Es) de um programa, há fortes indicações de sua relevância ou mérito, assim como de sua sustentabilidade. O mérito ou relevância do programa está

relacionado à sua capacidade de oferecer uma solução consistente para o problema social para o qual ele foi desenhado. A sustentabilidade do programa refere-se às condições orçamentárias e operacionais de sua continuidade. Assim, avaliações que demonstram que os objetivos do programa estão sendo cumpridos, a custos justificáveis, produzindo efeitos sociais mais abrangentes, tendem a se legitimar na sociedade e dentro dos governos e contribuem para garantir os recursos e arranjos operativos para sua continuidade.

Para Sano e Filho (2013), ao adotarem-se os 3Es como parâmetros para uma boa gestão pública, faz-se necessária também a constante avaliação de alternativas para obtenção de melhores resultados. A simples comparação com os efeitos da própria ação governamental pode ocultar ineficiências, ineficácias e pouca efetividade, quando confrontados a outros programas. Tal necessidade é decorrente do fato de os indicadores de desempenho serem relativos, requerendo sempre um padrão ou um objetivo para comparação, que poderá ser absoluto (metas do próprio programa), normativo (relativo a outro programa), histórico (resultados anteriores), teórico (hipótese) ou negociado (acordo).

Vale ressaltar que a efetividade é de mais complexa aferição, já que está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa ou projeto público. Desta forma, avaliar o impacto social é mensurar o real valor de um investimento social. O que torna sua avaliação indispensável é o fato de que, caso o impacto social não seja o esperado, poder-se-á replanejar a atuação. A principal dificuldade, porém, é garantir a vinculação entre as ações do programa e as mudanças percebidas (Sano; Filho, 2013).

Tais conceitos foram incorporados pelas organizações e instituições públicas, notadamente a partir dos anos 1990, com o avanço das políticas da *New Public Management*, no qual as demandas por se adotarem mecanismos e avaliação do desempenho e *accountability* foram componentes essenciais das reformas da gestão pública (Heinrich; 2010). Em particular foram incorporados pelos órgãos de controle externo, cujo entendimento institucional acerca destes indicadores de avaliação de políticas públicas pode ser sintetizado na Figura 1.

Figura 1 - Síntese dos indicadores de avaliação.



Fonte: TCE-SP, 2016.

A temática da avaliação é bastante ampla, resultando daí a necessidade de delimitação dos principais indicadores, objetivos e critérios que se deseja analisar diante dos infindáveis questionamentos que podem ser elaborados na avaliação da ação pública. Um desses aspectos se relaciona aos diferentes tipos de avaliações.

## 2.2 Tipos de avaliação

Os livros clássicos e manuais de avaliação são pródigos em apresentar diversas formas de classificação das pesquisas e estudos de avaliação, muitas vezes com pouca utilidade instrumental para análise de programas públicos. A mais básica e simples é a categorização segundo o momento de sua realização em relação ao ciclo de programa: avaliação *ex-ante*, realizada antes do início de um programa, para caracterização do público-alvo e dimensionamento da problemática que será o foco da intervenção; e avaliação *ex-post*, para análise comparativa das mudanças ocorridas junto ao público-alvo e aferição de resultados potenciais do programa. Segundo Secchi (2019) a avaliação de política pública pode acontecer:

[...] antes da implementação (avaliação *ex ante*), durante o processo de implementação (monitoramento) ou após a implementação (avaliação *ex post*), e geralmente aplica critérios, padrões e indicadores para avaliar as qualidades e eficiências da política pública (Secchi, 2019, p. 10).

Outra tipologia clássica é a que classifica as avaliações em prospectivas, destinadas a analisar a factibilidade de sucesso do programa, a partir da proposta de seu desenho lógico de atividades e agentes envolvidos. Também a proposta das avaliações formativas (ou de processo) voltadas a investigar os problemas de implementação do programa com a finalidade de produzir insumos para solucioná-los. Por fim, as avaliações somativas (ou de resultados), dirigidas à apreciação dos resultados e impactos dos programas, com vistas a seu julgamento de mérito, continuidade ou descontinuidade.

Ainda, segundo Jannuzzi (2011a), uma tipologia de pesquisas avaliativas menos conhecida, mas particularmente interessante para organizar a avaliação de programas sociais, é a proposta de classificação de avaliação segundo necessidades de informação para o estágio em que se encontra o programa no seu ciclo de vida: Avaliação de Demandas Sociais, Avaliação de Desenho, Avaliação de Processo, Avaliação de Resultados e Impactos e Avaliação de Custo-Efetividade.

Por fim, outra categorização clássica de avaliações é segundo o agente avaliador do programa: avaliação externa, avaliação interna, mista e participativa. Em tese, avaliações com equipes externas podem garantir maior independência técnica quanto à condução do estudo avaliativo do programa que aquelas realizadas internamente. Entretanto, nem sempre equipes externas de avaliação reúnem os atributos idealizados de independência, competência técnica, idônea e comprometidas com uma visão multidisciplinar de avaliação de programas ao público, que assegure a desejada credibilidade – e apropriação – dos resultados às equipes de gestores e técnicos de programas.

Equipes internas detêm, em geral, conhecimento sobre os problemas e as dificuldades mais prementes que afetam os programas públicos, mas precisam de apoio técnico de consultores especializados e pesquisas de campo para entender suas causas e estratégias de resolução. Com equipes mistas, garante-se a sinergia entre conhecimento interno de gestão e especialidade técnica externa, gerando produtos com maior potencialidade de apropriação, não apenas pela adequação às demandas mais relevantes, como também pela legitimidade conferida pelo envolvimento inicial dos agentes internos ao programa. Em algumas situações menos frequentes na avaliação de programas públicos desenvolvem-se abordagens participativas – ou “quasi-participativas”. Este é o quarto tipo de avaliação, segundo o agente avaliador, com participação direta ou com algum nível de interação participativa do público-alvo no processo de coleta e sistematização de informação.

## **2.3 Indicadores sintéticos de avaliação**

Partindo dessa trajetória de avaliação de programas e políticas públicas, nas últimas duas décadas foram desenvolvidas iniciativas de construção de indicadores sintéticos de avaliação, também chamados de índices. Estas métricas buscam sintetizar diferentes conceitos da realidade empírica que derivam de operações realizadas com indicadores analíticos e tendem a retratar o comportamento médio das dimensões consideradas (Guimarães; Jannuzzi, 2004; Jannuzzi, 2005). Dessa forma, sintetizam diversas dimensões em uma mesma medida ou propriedade.

Os indicadores sintéticos têm como característica geral a capacidade de sistematizar diversas dimensões da realidade econômica e/ou social em uma mesma medida. Segundo manual do Gespública (2009), são uma forma de mensurar, por meio da criação de índices compostos que considerem diferentes fatores sociais e econômicos, por exemplo, a qualidade de vida e o nível de vulnerabilidade de uma população. Um bom exemplo é o Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH), que reúne indicadores como anos de estudo, expectativa de vida ao nascer e PIB *per capita* em sua composição. Como destacam Guimarães e Jannuzzi (2004),

[...] o surgimento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH - no início dos anos 1990 e seu “sucesso de mídia” também certamente deu um impulso importante para multiplicação de estudos na área, sobretudo os de caráter mais descritivo, voltados a propor e construir medidas-resumo – indicadores sintéticos - da realidade social vivenciada pela população brasileira (Guimarães; Jannuzzi, 2004, p. 3)

Como observam Antico e Jannuzzi (2006), uma das características dos indicadores sintéticos é oferecer aos gestores uma medida-síntese das condições de vida e do desenvolvimento de municípios, estados ou outras unidades territoriais. Por isso, para os autores, indicadores sintéticos podem ser úteis como instrumentos de tomada de decisão no ciclo de programas. Eles também podem ajudar a definir a natureza das ações a serem implementadas, as questões prioritárias e os públicos-alvo a serem atendidos.

Outro grupo comum e bastante utilizado na gestão pública são os indicadores de desempenho, que indicam o quanto do objetivo foi alcançado. Atualmente, com os recursos disponíveis de tecnologia, é possível gerar indicadores para qualquer etapa de um processo e medir seu resultado. Neste caso, o indicador pode ser usado para a avaliação do desempenho da gestão pública em consonância com o plano de metas do município e, assim, avaliar a evolução e/ou a conclusão de uma meta.

Assim, com o intuito de observar o comportamento dos municípios, em relação ao controle de gastos, investimentos e cumprimento dos direitos sociais estabelecidos na Constituição, ao longo dos últimos 20 anos, foram criados indicadores para medir o desempenho dos municípios no que se refere à gestão pública municipal e ao desenvolvimento econômico e social.

### 3. Painel de indicadores sintéticos de base municipal

Partindo do cenário atual de competências e atribuições das administrações municipais na oferta de bens e serviços públicos e da trajetória recente de construção de indicadores sintéticos de avaliação, nesta seção serão descritos e analisados três índices<sup>1</sup> que conseguiram atingir forte reconhecimento na imprensa, entre acadêmicos e pesquisadores da administração pública, bem como aderência entre

---

1 Destaca-se que além dos três índices descritos neste estudo foram identificados outros destinados a avaliações da gestão de municípios, produzidos tanto por organizações públicas quanto por organizações privadas de representação e prestação de serviços de consultoria. No primeiro caso destacam-se o IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, produzido pela Fundação João Pinheiro em parceria com o PNUD-ONU); o IDG-M (Índice de Gestão Descentralizada Municipal) estratégia adotada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para apoiar e estimular os entes federados a investir na melhoria da Gestão do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único; o IGMC (Índice de Gestão Municipal em Cultura) aglutinando quatro subíndices visando avaliar a atuação municipal na área da cultura. Nas iniciativas privadas destacam-se o IFDM (Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal) – produzido pelo Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego & renda, educação e saúde, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde; o IDGM (Índice Desafios da Gestão Municipal) produzido pela Macroplan no âmbito do estudo Desafios da Gestão Municipal fornecendo um quadro sobre o desempenho das 100 maiores cidades do Brasil, o indicador sintético agrega 16 indicadores em 4 áreas: educação e cultura, saúde, segurança e saneamento e sustentabilidade; e o IGMA (Índice de Gestão Municipal Águila), da Águila consultoria, formado por 39 indicadores alimentados por fontes públicas, processados por meio de algoritmo que fornece um índice consolidado por município; em termos de organização de representação há o IDMS (Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável), produzido pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), reunindo em um índice sintético quatro dimensões: sociocultural, econômica, ambiental e político institucional, permitindo a classificação dos 5570 municípios brasileiros. Anteriormente a CNM utilizou o IRFS (Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão), criado por Klering, Stranz e Gobetti (2007) para avaliar a gestão de municípios segundo três dimensões e 15 indicadores, que foi aplicado abrangendo o período-base de 2002 a 2009. Uma análise envolvendo este conjunto de indicadores será desenvolvida como continuidade e aprofundamento dos estudos acerca de índices municipais de gestão.



os gestores públicos e órgãos de controle. São eles: o IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal), o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e o IGM (Índice de Governança Municipal), os quais serão descritos segundo seu surgimento em ordem cronológica e caracterizados segundo sua estrutura em termos dos seus objetivos, composição, fonte dos dados, abrangência, temporalidade e forma de divulgação do índice. Com isso pretende-se avaliar as possibilidades de uso desses índices como ferramentas e instrumentos de gestão pública, contribuindo para fortalecer e analisar as capacidades estatais no âmbito local.

### **3.1 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**

Lançado em 2012, o IFGF traz o debate sobre um tema de relevância relacionado a forma como os tributos pagos pela sociedade são administrados pelas prefeituras, visto que as mesmas são responsáveis por administrar cerca de um quarto da carga tributária brasileira (Firjan, 2019). O índice é construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras, com informações extraídas da declaração obrigatória e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Com base nesses dados oficiais, o IFGF avalia a situação fiscal dos municípios brasileiros.

Apesar da determinação legal, nem todos os municípios o fazem no tempo estabelecido (até o final do mês de abril) ou o preenchem completamente e de forma correta. Desta forma, por exemplo, o IFGF de 2017 – ano de referência 2016 - avaliou a situação fiscal de 4.544 municípios (onde viviam 177,8 milhões de pessoas – 87,5 % da população brasileira), sendo que os dados do exercício fiscal 2016 de 1.024 prefeituras não estavam disponíveis ou não eram consistentes (informações que não foram passíveis de análise).

Com o objetivo central de explicar a gestão fiscal dos municípios, o IFGF é um índice construído a partir de cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida.

Os quatro primeiros possuem peso de 22,5 % sobre o IFGF total, enquanto o Custo da Dívida soma 10 % da nota. Um menor peso é atribuído a esse item em virtude do baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros, seja pela incapacidade de contraírem dívidas ou pelas diversas restrições legais às quais estão sujeitos (Sistema Firjan, 2017).

Tabela 1 - Indicadores que compõem o IFGF

Indicador	Fórmula	Peso
Receita própria	Receita própria / Receita Corrente Líquida	22,5 %
Gasto com pessoal	Gasto com pessoal / Receita Corrente Líquida	22,5 %
Investimentos	Investimentos / Receita Corrente Líquida	22,5 %
Liquidez	(Caixa – Obrigações em Circulação) / Receita Corrente Líquida	22,5 %
Custo da dívida	Juros e Amortizações / Receita Líquida Real	10 %

Indicadores utilizados para mensuração da condição fiscal dos municípios de forma abrangente (IFGF Geral). Fonte: Adaptado de Sistema Firjan (2017), disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/>

Após o cálculo do IFGF uma pontuação é atribuída a cada município. De maneira geral, o indicador e seus componentes variam de 0 (mínimo) a 1 (máximo), sendo considerado que quanto mais próximo a um melhor a gestão fiscal. Esse intervalo é dividido em conceitos de referência para facilitar a análise, a saber: Conceito A (Gestão de Excelência: > 0,8 pontos), B (Boa Gestão:  $\geq 0,6 \leq 0,8$  pontos), C (Gestão em Dificuldade:  $\geq 0,4 \leq 0,6$  pontos) e D (Gestão Crítica:  $\leq 0,4$  pontos).

O IFGF foi publicado inicialmente em 2012, relativamente aos anos de 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, conforme estudo comparativo de Klering, Krueel e Stranz (2012), apresentando os seguintes resultados:

Em 2010, o IFGF médio dos municípios brasileiros foi de 0,5321. Neste ano, o IFGF-Investimentos atingiu sua maior média no período analisado (de 2006 a 2010), atingindo o valor de 0,6163. O IFGF-custo da dívida médio foi de 0,8055, indicando que os municípios estão pouco endividados. No período de 2006 a 2010, o IFGF-geral médio avançou 1,9 %, ao mesmo tempo em que o IFGF-gastos com pessoal médio recuou 15,2 %, indicando que as prefeituras passaram a ter maiores encargos com pessoas. Um total de 1.045 (20 %) prefeituras foram avaliadas com conceito D; 2.304 (44 %) foram avaliadas com conceito C; 1.824 (35 %), com conceito B; e somente 95 com conceito A (2 %) (Klering; Krueel; Stranz, 2012; p. 42)

Segundo informações disponíveis no site da Firjan onde ocorre a divulgação do IFGF, o mesmo sofreu uma atualização metodológica e atualmente o estudo é composto por quatro indicadores: Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos.

O IFRF é composto por quatro indicadores, que assumem o mesmo peso para o cálculo do índice geral, 25 %: Autonomia, que é a capacidade de financiar a estrutura administrativa; Gastos com Pessoal, que significa o grau de rigidez do orçamento; Liquidez, que trata do cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras; e Investimentos, que é a capacidade de gerar bem-estar e competitividade. (<https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>)

Toda a série histórica – disponível para consulta entre 2013 e 2018 - foi atualizada de acordo com as novas métricas (Firjan, 2019). Estão disponíveis para consultas dados dos municípios brasileiros que permitem a avaliação do IFGF geral e/ou de cada índice específico de cada um dos quatro indicadores específicos de Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos. Com isso o IFGF tem uma metodologia que permite tanto a comparação relativa quanto absoluta, isto é, não se restringe a uma fotografia anual, podendo ser comparado ao longo dos anos. Dessa forma, é possível especificar, com precisão, se uma melhoria relativa de posição em um ranking se deve a fatores específicos de um determinado município ou à piora relativa dos demais.

Os últimos dados disponíveis são de 2019 (ano-base 2018) e trazem informações referentes a 5.337 municípios – 95,8 % do total de municípios brasileiros. A análise apresenta alguns destaques que ressaltam os problemas de gestão fiscal: baixa capacidade de geração de receita para financiar a Câmara Municipal e a estrutura administrativa da prefeitura, além de alta rigidez do orçamento, o que dificulta um planejamento eficiente e penaliza investimentos (Firjan, 2019). Dentre os destaques em cada indicador específico apontam:

Novo indicador autonomia, que analisa a relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para financiar sua existência - 34,8 % das prefeituras não se sustentam: não geram receita suficiente para a manutenção da estrutura administrativa; (...) Gastos com pessoal, mostra quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal em relação ao total da Receita Corrente Líquida - 49,4 % dos municípios do país em situação crítica, pois gastam mais de 54 % da receita com pessoal; (...) Liquidez, indicador que verifica a relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os recursos em caixa disponíveis para cobri-los no ano seguinte - 21 % das prefeituras no “cheque especial”, terminaram 2018 sem recursos em caixa para cobrir as despesas postergadas; (...) Investimentos, indicador que mede a parcela da receita total dos municípios destinada aos investimentos, aqueles que geram bem-estar à população e melhoram o ambiente de negócios - 47 % dos municípios brasileiros sem olhar para o futuro, investem em média apenas 3 % da receita. (Site <https://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>)

Além da consulta por município o site disponibiliza para *download* arquivos contendo a versão completa do IFGF 2019, análises especiais por estados, por grandes regiões e uma análise especial do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), assim como rankings geral e capitais (2019) e evolução geral por indicador (2013-2018), disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>

### **3.2. Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**

O IEGM é um índice de desempenho utilizado pelas Cortes de Contas dos estados (TCEs). O índice é composto por sete índices setoriais, consolidados em um único índice por meio de um modelo matemático que, com foco na análise da infraestrutura e dos processos

dos entes municipais, busca avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos seus gestores.

A combinação das análises destes sete índices temáticos “busca” avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados de forma efetiva e, com isso, oferecer elementos importantes para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo (TCESC, 2016).

Segundo definição disponível no site do Instituto Rui Barbosa (2020):

O **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)** é um indicador de processo que **mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas**: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação. O grau de aderência é mensurado a partir da pontuação atribuída às questões pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e os processos e controles são inquiridos a partir de questionários respondidos pelos municípios (<https://irbcontas.org.br/iegm/>)

Este índice, desenvolvido originariamente pelo TCESP<sup>2</sup> e compartilhado com os demais Tribunais de Contas brasileiros, sob termo de adesão a acordo de cooperação técnica patrocinado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), apresenta uma nova metodologia que incorpora os seguintes atributos de controle externo:

**Específico**: mede características particulares da gestão municipal de forma clara e objetiva; **Mensurável**: permite a quantificação do desempenho dos municípios ao longo do tempo; **Acessível**: de modo que seja utilizado como insumo para o planejamento da fiscalização; **Relevante**: como instrumento de controle; **Oportuno**: elaborado no tempo adequado para utilização pela Fiscalização (TCESC, 2016).

Destaca-se que não menos importante é a possibilidade de comparar desempenhos entre municípios semelhantes, possibilitando identificar as melhores práticas e, conseqüentemente, contribuir para uma melhora no desempenho da Administração Pública Municipal.

---

2 Maiores informações sobre a origem, motivações e composição do índice se encontram no Manual do IEGM do TCESP 2014, disponível em: [https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf)

O índice é composto por informações e indicadores oriundos de três fontes: dados governamentais, dados de prestação de contas e de informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas administrações municipais. Vale observar que as informações prestadas pelos próprios municípios estão sujeitas à validação por amostragem pelas equipes de fiscalização dos Tribunais. Desse modo, variáveis como o gasto na educação, por exemplo, somente poderão ser consideradas definitivas após o trânsito em julgado do Parecer emitido pelo Relator das respectivas contas (TCESC, 2016).

A adesão dos municípios ao índice é obrigatória, segundo Instruções Normativas publicadas pelos Tribunais dos estados que, conforme preveem as normas, os dados dos IEGM estaduais contribuirão para a elaboração do IEGM Brasil pela Rede Nacional de Indicadores Públicos (Indicon), que é organizada por tribunais de contas.

Assim, o IEGM se dispõe a evidenciar a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente em sete dimensões, também denominadas de especialidades: Educação; Saúde; Planejamento; Gestão Fiscal; Meio Ambiente; Proteção dos Cidadãos; Governança da Tecnologia da Informação. Essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, em particular as disposições normativas da Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

As informações consolidadas nestas dimensões permitem a produção de um índice geral para o município (IEGM), bem como de sete índices temáticos específicos, baseados em uma miríade de variáveis, conforme descritos na sequência. Tais informações foram adaptadas do Manual do IEGM TCESC (2016):

**i-Educ:** O Índice Municipal da Educação mede o resultado das ações da gestão municipal por meio de uma série de quesitos específicos relativos à Educação Infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar. Este índice reúne informações sobre avaliação escolar, Conselho e Plano Municipal de Educação, infraestrutura, merenda escolar, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.

**i-Saúde:** O Índice Municipal da Saúde mede o resultado das ações da gestão municipal por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento à população para tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população.

**i-Planejamento:** O Índice Municipal do Planejamento verifica a consistência entre o que foi planejado e o que foi efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis. Neste confronto, além dos aspectos relacionados ao cumprimento do que foi planejado, também é possível identificar a existência de coerência entre as metas físicas alcançadas e os recursos empregados, bem como entre os resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas.

**i-Fiscal:** Este índice mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

**i-Amb:** O Índice Municipal do Meio Ambiente mede o resultado das ações que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas. Este índice contém informações sobre resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.

**i-Cidade:** O Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres. Reúne informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil.

**i-Gov TI:** O Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

Cada um destes sete indicadores apurados irá compor o IEGM final. Para compreender a gestão municipal nessas dimensões, fez-se uso de métricas de ponderação que possam melhor refletir o grau de relevância das apurações. A distribuição das ponderações foi baseada no volume de despesas realizadas nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, por função de governo (TCESP, 2014), conforme descrito na Tabela 2.

Tabela 2 - Atribuição de pesos aos índices componentes do IEGM

<b>Índice setorial</b>	<b>Percentual ponderação</b>
i-Educ	20 %
i-Saúde	20 %
i-Planejamento	20 %
i-Fiscal	20 %
i-Amb	10 %
i-Cidade	5 %
i-Gov TI	5 %

Fonte: Adaptado do Manual do IEGM TCESP, 2014.

Os resultados do IEGM são apresentados por faixas de resultados, contendo 05 faixas de resultado com representação por notas (A, B+, B, C+ e C) e de forma gráfica dos enquadramentos das prefeituras definidas em função da consolidação das notas obtidas nos 07 índices setoriais. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios:



Tabela 3 - Critérios para classificação nas faixas do IEGM

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90 % da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0 % e 89,9 % da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0 % e 74,9 % da nota máxima
C+	i-Fiscal	IEGM entre 50,0 % e 59,9 % da nota máxima
C	i-Amb	IEGM menor ou igual a 49,9 %

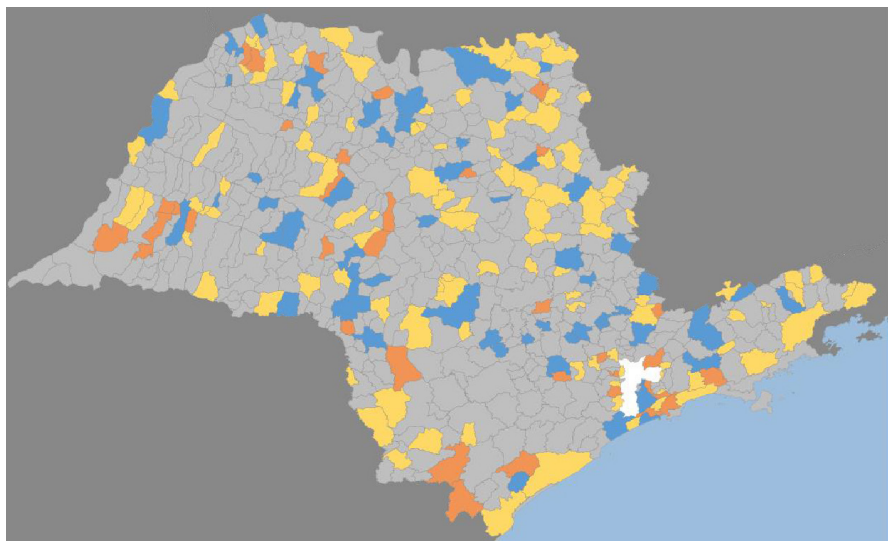
Fonte: Extraído do Manual do IEGM TCESC, 2016.

Além dos critérios citados acima, outros dois são observados na definição das faixas de resultados:

- Diminuição de 01 (um) grau na nota geral do IEGM quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25 % na Educação;
- Índice Componente - Realocação para a faixa de resultado C – Baixo Nível de Adequação: quando não observar o contido no artigo 29-A da Constituição Federal.

Tal forma de classificação permite uma visualização gráfica do IEGM de duas formas: a) em formato de colunas empilhadas do número de municípios em cada dimensão por faixas de resultados; b) visualização geográfica cartográfica, conforme o mapa a seguir do IEGM SP em 2015, onde se evidencia que a maioria dos municípios paulistas (67 %), à época, apresentava uma gestão pública efetiva (faixa de resultado B representada pela cor cinza).

Atualmente o site do Instituto Rui Barbosa (<https://irbcontas.org.br/iegm/>), no qual estão sediadas as informações de consolidação do IEGM, disponibiliza acesso a um link com: a) apresentação dos resultados do IEGM de 2017; b) consolidação dos dados de 3.831 municípios respondentes (68,78 % do total), ressaltando que os estados



Fonte: Anuário do IEGM TCESP 2015.

de MG e SP fizeram uma consolidação própria, por isso ausentes do referido relatório. Igualmente apresenta o detalhamento dos dados dos indicadores de educação e saúde de forma agregada.

No que se refere à consulta dos dados do IEGM por município, os sites dos Tribunais de Contas dos diferentes estados disponibilizam mecanismos de buscas com as informações dos municípios das suas respectivas jurisdições. Em termos de fonte de dados agregados nacionalmente, o site do Instituto Rui Barbosa remete ao link denominado “Resultados do IEGM” que, por sua vez, remete ao link do Tribunal de Contas do Maranhão ([https://www6.tce.ma.gov.br/iegm\\_util/ranking.zul](https://www6.tce.ma.gov.br/iegm_util/ranking.zul)). Neste sítio é possível acessar uma ferramenta de busca geral (nacional) e por estado, nos seus respectivos municípios, para uma série histórica que compreende os anos de 2015 a 2020. Todavia, o acesso aos dados apresenta uma série de incompletudes, com a ausência de dados de determinados estados em determinados anos e, dados disponíveis nacionalmente e por estados até 2019. Para o ano de 2019 há dados de 2.853 municípios (51,22 % do total), cuja nota média do IEGM Brasil corresponde a 49,28, ou seja, uma nota C – baixo nível de adequação.

### 3.3. Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA).

O Índice CFA de Governança Municipal (IGM - Conselho Federal de Administração) lançado em 8 de dezembro de 2016, em Reunião Plenária realizada no CFA, foi criado com o intuito de auxiliar gestores públicos a entender, através de dados consolidados, quais seriam as possíveis oportunidades de melhorias em seu município. Igualmente busca expandir o debate sobre a importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal. Conforme divulgado à época do lançamento

[...] a falta de planejamento e controle, o desperdício de dinheiro público, o gasto desenfreado e a corrupção são as principais causas para a crise política e econômica que o Brasil tem vivido. Essa triste realidade motivou o Conselho Federal de Administração (CFA), por meio da Câmara de Gestão Pública (CGP), a criar o Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA).

De acordo com a presidência do CFA, quando do lançamento do mesmo, o IGM-CFA permitirá que o Sistema CFA/CRA atue como um importante defensor da qualidade da gestão e da valorização dos profissionais de Administração. “Trata-se de um indicador que servirá para promover melhorias e ajustes na gestão dos municípios, sendo um insumo indispensável para os prefeitos recém-eleitos na elaboração de políticas públicas”.

O estudo que deu origem ao IGM-CFA foi realizado em parceria com o Instituto Publix e reuniu índices já consolidados no mercado como o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, IEGM e IDH, entre outros. A partir destes índices, os pesquisadores aplicaram filtros e foram selecionadas 60 variáveis com alta correlação relacionadas à qualidade da gestão pública municipal, dos gastos e das finanças e da entrega de resultados para a sociedade. Posteriormente, elas foram agrupadas em três dimensões consideradas indispensáveis na gestão pública: Qualidade Fiscal (QF), Qualidade da Gestão (QG) e Desempenho (D). A soma desses índices gerou a métrica adotada para chegar ao IGM-CFA.

Conforme a diretora de Gestão Pública do CFA, Ione Macêdo de Medeiros Salem (2016):

o IGM-CFA é um referencial para o planejamento estratégico dos municípios. Os prefeitos poderão elaborar e justificar a captação de investimentos e melhorar os índices dos municípios, mediante a utilização de 60 indicadores, da qualidade da gestão pública municipal, dos gastos e das finanças e da entrega de resultados para a sociedade.

Em síntese, a estrutura do IGM/CFA é baseada na análise de dados brutos (variáveis), cuja média serve de base para a criação dos indicadores. As médias dos indicadores criam as dimensões e a média das dimensões cria a nota geral do IGM/CFA. Desta forma, o índice criado pelo CFA condensa a informação de diversas variáveis como educação, saúde, gestão fiscal, gestão ambiental, transparência e *accountability*, efetividade, informatização, planejamento urbano, articulação institucional, recursos humanos, habitação, vulnerabilidade social e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Este banco de dados municipais utiliza variáveis que foram extraídas de bases públicas como STN, IBGE, PNUD e DATASUS. Em seguida realizou-se a priorização de indicadores e variáveis por meio de tratamento estatístico, o que permitiu gerar um resultado para cada dimensão e para o Índice. Assim como boa parte de suas fontes, o IGM será atualizado anualmente (site <https://igm.cfa.org.br/o-que-e>).

Na descrição metodológica do IGM-CFA disponível no site da organização são destacados como princípios norteadores do índice duas premissas básicas:

**1. Cobertura:** Buscou-se a máxima cobertura possível, ou seja, abrangência da maior quantidade possível de municípios, sem que isso cause perda da qualidade dos dados; **2. Periodicidade:** A ausência de informações municipais é o principal obstáculo para se construir um índice que avalie as cidades brasileiras. Diante disso, quanto maior o período analisado, mais dados teremos à disposição. Levando-se isso em conta, foi definido o período dos dados coletados, de modo que o princípio da cobertura seja também atendido. Logo, fixou-se o prazo de quatro anos de periodicidade máxima. Por exemplo, no IGM/CFA 2020, o dado mais antigo disponível será do ano de 2016. (<https://igm.cfa.org.br/metodologia>)

Igualmente a metodologia descreve sete passos que foram seguidos na construção do IGM/CFA 2020, envolvendo

a manipulação de mais de 650.000 linhas de dados de mais de dez bases diferentes. Em síntese a construção do índice seguiu os seguintes passos (<https://igm.cfa.org.br/metodologia>):

1. Seleção dos Indicadores: Através de análise estatística e consulta bibliográfica, foram definidos os indicadores que iriam compor o índice bem como suas variáveis.
2. Extração dos Dados: Os dados foram extraídos de bases secundárias (DATASUS, IBGE, etc) e receberam tratamento de limpeza e ajustes nas chaves primárias (geralmente utilizando o código IBGE) com intuito de relacionar as diversas tabelas.
3. Definição dos Grupos: Os grupos foram criados com base em duas variáveis: População e PIB *per capita*. Os cortes da população foram baseados na metodologia do IBGE; já os cortes do PIB *per capita* foram criados com base no conceito de mediana, gerando a seguintes tabela de agrupamentos:

	Habitantes	Pib <i>per capita</i>
Grupo 1	Até 20.000	Até 15.600,00
Grupo 2	Até 20.000	Acima de R\$ 15.600,00
Grupo 3	De 20.000 até 50.000	Até R\$ 15.463,00
Grupo 4	De 20.000 até 50.000	Acima de R\$ 15.463,00
Grupo 5	De 50.000 até 100.000	Até R\$ 21.650,00
Grupo 6	De 50.000 até 100.000	Acima R\$ 21.650,00
Grupo 7	Acima de 100.000	Até R\$ 28.636,00
Grupo 8	Acima de 100.000	Acima R\$ 28.636,00

4. Definição das Metas: As metas foram criadas considerando o nono ou segundo decil, variando conforme a polaridade do dado (alguns dados têm polaridade “maior-melhor” e outros “menor-melhor”). Logo, a meta é calculada utilizando-se a fórmula estatística do decil, sendo que para os dados com polaridade “maior-melhor” a meta será a nota em que noventa por cento dos municípios estão abaixo. Na polaridade “menor-melhor” o conceito é o oposto.

5. Verificação de Outliers: O termo outlier é uma palavra com origem na língua inglesa que é utilizada para identificar valores ou observações que são muito diferentes das demais. Uma boa forma de definir esse termo é usando a expressão “ponto fora da curva”. A metodologia utilizada para este fim no IGM/CFA foi o cálculo do intervalo interquartil. Logo, a nota das variáveis do IGM/CFA foi calculada retirando-se os municípios considerados outliers. Todavia, tais municípios (outliers) não foram retirados do índice. Para aqueles que foram retirados por terem resultados extremamente positivos, foi dada nota dez. Para aqueles que foram retirados por terem resultados extremamente negativos, foi dada nota zero. Tal metodologia se mostra justa, uma vez que reduz as distorções das notas e não penaliza aqueles com bom resultado.
6. Cálculo da Nota: A fórmula da nota foi concebida para que avaliasse a distância do resultado que o município alcançou em relação à meta. Assim, quanto mais longe da meta, pior a nota da cidade avaliada. A nota que vai de zero a dez, foi obtida por meio da seguinte fórmula:

$$\left(1 - \left(\frac{\text{Meta} - \text{Dado Bruto}}{\text{Meta} - \text{Pior Dado Bruto}}\right)\right) * 10$$

7. Cálculo dos Indicadores, Dimensões e Nota Geral: com a nota das variáveis em mãos calculam-se as notas médias de tais variáveis que compõem o referido indicador e posteriormente uma média dos indicadores que compõem a referida dimensão. E a média das três dimensões gera a nota geral do IGM/CFA.

O IGM-CFA está disponível para consulta em dois formatos: consulta via website e baixando uma planilha em formato Excel, disponível no ambiente do Acesso Exclusivo. Os dados disponíveis para consulta via website possibilitam: a) acesso ao ranking dos municípios pelos grupos do IGM, geral e por dimensões; b) a busca individual por município com a possibilidade de criar filtros para

refinar a busca por população, renda *per capita* e área territorial dos municípios, permitindo assim a criação de rankings estratificados, o que torna a ferramenta muito amigável para o estabelecimento de análises comparativas. Permitem também a busca por municípios isoladamente, que gera um perfil municipal onde são apresentados os dados do IGM geral e por dimensões deste município. Desta forma, pode-se conhecer a posição municipal dentro do seu grupo e comparar os dados dos últimos três anos (2018-2020) do IGF com o melhor do seu respectivo grupo. Por fim, permite um detalhamento do IGF das dimensões finanças, gestão e desempenho com gráficos e dados dos indicadores que compõem cada uma dessas dimensões. Assim, pode-se gerar um painel situacional atualizado de cada município.

O ambiente de acesso restrito é destinado às pessoas físicas e jurídicas registradas junto aos Conselhos Regionais de Administração (CRAs), e que estejam em situação regular, sendo possível obter informações complementares ao IGM, tais como: conceitos sobre os indicadores que compõem o IGM: painéis interativos com mapas dos indicadores; comparação do IGM dos anos anteriores 2017, 2018, 2019 e 2020; simulador do IGM, onde é possível aferir o desempenho do município a partir da melhoria de um determinado indicador ou suas variáveis. Além de acesso a biblioteca contendo artigos técnicos, guias, casos de sucesso, legislação relacionada aos municípios e oferta de capacitação de cursos gratuitos ou pagos voltados para a gestão pública.

#### **4. Matriz comparativa dos índices sintéticos**

Visando a facilitar a compreensão e visualização dos índices apresentados neste estudo organizou-se um quadro analítico dos indicadores sintéticos de gestão municipal. Este quadro contém informações acerca da instituição responsável pelo índice, objetivos do mesmo, estrutura de dimensões, variáveis e indicadores, fontes dos dados, periodicidade, forma de apresentação e disponibilidade do índice.

## Quadro 1 - Comparação entre os indicadores sintéticos de gestão municipal

Índice	IFGF	IEGM	IGM-CFA
<b>Instituição</b>	FIRJAN (Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro)	TCEs (Tribunais de Contas Estaduais)	CRA (Conselho Federal de Administração)
<b>Objetivos</b>	Contribuir com o debate sobre a eficiência da gestão fiscal, trazendo como foco a administração dos recursos públicos pelas prefeituras.	Avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos municípios.	Auxiliar gestores públicos a entender, através de dados consolidados, quais seriam as possíveis oportunidades de melhorias em seu município; Expandir o debate sobre a importância da gestão para a promoção do desenvolvimento municipal.
<b>Estrutura Dimensões</b>	Dimensão fiscal;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação;</li> <li>• Saúde;</li> <li>• Planejamento;</li> <li>• Gestão Fiscal;</li> <li>• Meio Ambiente;</li> <li>• Proteção dos Cidadãos;</li> <li>• Governança da TI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualidade Fiscal (QF);</li> <li>• Qualidade da Gestão (QG);</li> <li>• Desempenho (D)</li> </ul>
<b>Variáveis/ Indicadores</b>	Autonomia (capacidade de financiar a estrutura administrativa); Gastos com Pessoal (grau de rigidez do orçamento); Liquidez (cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras); Investimentos (capacidade de gerar bem-estar e competitividade)	Educação quesitos relativos à EI e EF relacionados à avaliação escolar, Conselho e PME, infraestrutura, merenda, qualificação de professores, transporte escolar, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares. Saúde quesitos relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura de vacinação e de orientação à população.	60 indicadores compostos a partir de variáveis: educação, saúde, gestão, gestão fiscal, gestão ambiental, transparência e accountability, efetividade, informatização, planejamento urbano, articulação institucional, recursos humanos, habitação, vulnerabilidade social, e IDHM.



<p>Variáveis/ Indicadores</p>	<p>Planejamento aspectos relacionados ao cumprimento do planejado, coerência entre as metas físicas e recursos empregados, resultados alcançados pelas ações e seus reflexos nos indicadores dos programas.</p> <p>Gestão fiscal, análise da execução financeira e orçamentária, aplicação de recursos vinculados, transparência e obediência aos limites da FRF.</p> <p>Meio Ambiente informações sobre resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental.</p> <p>Proteção dos Cidadãos informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção e infraestrutura da Defesa Civil.</p> <p>TI este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.</p>
<p>Fontes</p>	<p>Secretaria do Tesouro Nacional (STN)/Siconfi</p> <p>Dados governamentais; Dados de prestação de contas; e Questionários preenchidos pelas administrações municipais</p> <p>Fontes de dados governamentais como STN, IBGE e DATASUS; Outros índices como IDHM (PNUD) e IFGF (FIRJAN)</p>

Quadro 1- Comparação entre os indicadores sintéticos de gestão municipal  
(continuação)

Periodicidade	Anual, com série histórica disponível entre 2013 a 2018	Anual, com série histórica disponível entre 2015 a 2019	Anual, com dados livres comparando os anos de 2018-2019-2020
Forma de apresentação do índice	<p>Indicador geral e seus componentes variam de 0 (mínimo) a 1 (máximo), quanto mais próximo a um, melhor a gestão fiscal. Esse intervalo é dividido em conceitos de referência da gestão:</p> <p>A (Excelência: <math>&gt;0,8</math> pontos);            B (Boa: <math>\geq 0,6 \leq 0,8</math> pontos);            C (em Dificuldade: <math>\geq 0,4 \leq 0,6</math> pontos);            D (Crítica: <math>\leq 0,4</math> pontos).</p>	<p>Indicador geral apresentado em 5 faixas de notas:</p> <p>A – Altamente efetiva;            B+ - Muito efetiva;            B – Efetiva;            C+ - Em fase de adequação;            C – Baixo nível de adequação.</p>	<p>Indicador geral (IGM) e os indicadores das dimensões de componentes, finanças, gestão e desempenho, todos eles (variando de 0 a 10).</p>
Disponibilização	Consulta livre via website e baixando arquivos em formato PDF com análise e séries históricas	Consulta livre via website e baixando arquivos em formato Excel com séries históricas	Consulta via website (livre) e baixando uma planilha em formato Excel (disponível no ambiente do Acesso Exclusivo).

Fonte: Elaboração Própria.

Em uma análise transversal dos três índices descritos é possível se perceber que em termos dos objetivos declarados, todos buscam contribuir com a melhoria da gestão municipal. Alguns contribuem de uma maneira mais específica, como se propõe o IFGF, visando “analisar a eficiência da gestão fiscal”. Por sua vez, o IEGM informa de forma mais ampla para “avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos municípios”. Finalmente, o IGM visa “auxiliar gestores públicos a entenderem quais as possíveis oportunidades e melhorias em seu município” em diferentes dimensões da gestão pública.

Os objetivos declarados desses índices coadunam com as estruturas dos mesmos. Tais estruturas, no tocante às dimensões que cada índice busca analisar, evidenciam que o foco do IFGF se delimita a dimensão fiscal. Esta engloba variáveis estruturadas em torno de quatro indicadores: a) autonomia (capacidade de financiar a estrutura administrativa); b) gastos com pessoal (grau de rigidez do orçamento); c) liquidez (cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras); d) investimentos (capacidade de gerar bem-estar e competitividade). Este índice se destina a análise exclusiva da gestão financeira e de capital (Velo *et al.*, 2011) das administrações municipais, não englobando indicadores de resultado da ação dos municípios na implementação de políticas públicas que são de suas competências. Os outros dois índices abarcam em suas estruturas um conjunto maior de dimensões de análise.

O IEGM tem entre as suas dimensões de análise a atuação do município na gestão fiscal, mas também na atuação municipal em políticas públicas de educação, saúde, meio ambiente e proteção aos cidadãos, além de indicadores que visam analisar a capacidade de planejamento e governança de TI destes municípios. Para tanto, faz uso de um conjunto amplo de indicadores e variáveis, tanto de indicadores de estoque quanto de processo, o que exige uma maior sofisticação metodológica na composição deste índice. Já o IGF busca analisar as administrações municipais em três dimensões relacionadas à qualidade fiscal, qualidade da gestão e desempenho. Para este fim utiliza sessenta indicadores compostos a partir

de variáveis relacionadas a: a) gestão de políticas públicas como saúde, educação, habitação, planejamento urbano; b) variáveis relacionadas à qualidade da gestão fiscal, como transparência e *accountability*; c) variáveis relacionadas ao desempenho da gestão em áreas como planejamento, articulação institucional e recursos humanos, utilizando para tal inclusive informações oriundas de outros índices com o IDHM.

No tocante às fontes de informação se observa que todos os índices descritos utilizam de diversas fontes. O IFGF utiliza os dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e dados do Siconfi que são dados autodeclarados pelos municípios a partir do preenchimento de um formulário que deve ser encaminhado pelos municípios até 30 de abril de cada ano. O IEGM por sua vez utiliza dados oriundos de três fontes distintas: fontes governamentais, prestações de contas realizadas pelos municípios aos tribunais de contas e questionários preenchidos pelas administrações municipais. Já o IGM se utiliza de fontes de dados governamentais como STN, IBGE e Datasus, além de dados derivados de outros índices. Desta forma, todos os três índices descritos padecem de um problema comum: a dificuldade de dados municipais na temporalidade, abrangência e confiabilidade necessárias na composição de indicadores de base municipal, tendo em vista sobretudo que parte deles são oriundos de informações autodeclaradas pelos municípios que não passam por uma verificação dos mesmos, havendo dúvidas quanto a sua confiabilidade. Este é um problema recorrente evidenciado na bibliografia sobre a construção de indicadores no Brasil (Guimarães; Jannuzzi, 2004; Veloso *et al.*, 2011; Jannuzzi, 2011).

Tal dificuldade em relação às fontes de dados de base municipal também impacta na periodicidade dos índices divulgados. Mesmo se referindo a uma atualização anual, os indicadores apresentam uma defasagem temporal em algumas das variáveis que os compõem. Nesse sentido, necessita por vezes, como explicitado na metodologia do IGV, ocorrer uma combinação que leva em conta dados produzidos no período de 4 anos pregressos.

No que se refere a forma de apresentação dos índices descritos, todos apresentam a consolidação em um indicador geral. No IFGF varia de 0 a 1, com este intervalo sendo dividido em conceitos de referência A, B, C e D para facilitar a análise, enquanto no IGM varia de 0 a 10. O IEGM gera uma nota que é classificada em cinco faixas (A, B+, B, C+, C). Em todas estas métricas, para se chegar no índice geral, ocorre a classificação em subíndices e/ou indicadores de dimensões setoriais. O IFGF é composto por quatro indicadores - autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos - que assumem o mesmo peso (25 %) para o cálculo do índice geral. O IEGM tem seu índice geral calculado a partir de sete indicadores (dimensões) setoriais, cujo peso de cada dimensão é oriundo de uma ponderação que varia de 20 % (educação, saúde, planejamento e fiscal), 10 % (meio ambiente) a 5 % (proteção aos cidadãos e governança de TI). O indicador geral do IGM é composto por três dimensões (finanças, gestão e desempenho), para os quais - geral e dimensões - são estabelecidas metas. Os municípios são classificados em oito grupos, segundo população e renda *per capita* e, dessa forma utiliza-se uma fórmula para calcular a nota de cada dimensão e a média destas vai compor o índice final que varia de 0 a 10. Tal estrutura confere ao IGM uma maior sofisticação metodológica no estabelecimento do índice geral, na medida em que possibilita a comparação do município tanto em relação a uma meta como quanto ao grupo de municípios semelhantes a ele. Em que pese essa metodologia mais refinada o IGM também apresenta inconsistências quanto à periodicidade e cobertura das variáveis que compõem os indicadores deste índice.

Cabe ressaltar que tanto a forma de apresentação do índice quanto a sua estrutura em termos da composição de dimensões, indicadores e variáveis, para além das questões de abrangência e periodicidade, não permite a utilização desses diferentes índices para a análise comparada entre municípios ou mesmo de um único município a partir da utilização dos três diferentes índices. Isso ocorre pois, apesar de a unidade observada ser a mesma - o município - a mensuração utiliza diferentes lentes e pontos de vista.

Por fim, no tocante a disponibilização dos dados gerados pelos índices todos permitem a consulta livre via website, variando na forma de apresentação do índice geral e das dimensões que o compõem, como também, nas funcionalidades que cada website permite na observação do indicador. Seja na observação por município, quanto no estabelecimento de comparações entre municípios, por meio de rankings (como os gerados no IFGF, IEGM e IGM) ou nas comparações por grupos e proximidade das metas estabelecidas (como no caso do IGM). O IEGM permite ainda a divulgação por meio de mapas, especialmente por estados, nos quais é possível evidenciar mais claramente a classificação por faixas entre os municípios e sua distribuição geográfica. Cabe destacar que dos três índices descritos o IGM é o único que apresenta um ambiente de acesso exclusivo aos associados dos Conselhos Estaduais de Administração, para os quais são disponibilizadas outras informações como planilhas de dados e ferramentas de elaboração de mapas com os indicadores que compõem esse índice.

## 5. Considerações finais

A descrição de três índices de gestão municipal empreendido neste capítulo, contextualizados a partir da ampliação das competências e atribuições municipais desde a Constituição de 1988, bem como do avanço na geração de informações de base municipal evidenciado sobretudo nos últimos 20 anos, permite algumas inferências sobre o uso dos mesmos como instrumentos de gestão dos municípios.

Um primeiro aspecto a se destacar refere-se a classificação desses índices nas tipologias comumente utilizadas na avaliação de programas e políticas públicas (Costa; Castanhar, 2003; Antico; Jannuzzi, 2004; Jannuzzi, 2011; Hellman; Shabbach, 2016). Pode-se compreender os instrumentos de avaliação como sendo *ex-post*, pois consolidam informações após a realização da ação pública ou como de caráter somativo ou de resultados que visam a apreciação de resultados e impactos dos programas e ações governamentais, com vistas a seu julgamento de efetividade e mérito.

Um segundo aspecto refere-se a possível relação entre índices de gestão e capacidades estatais municipais. Nesse sentido, pode-se tomar como referência o enquadramento teórico proposto por Grin (2012), de se abordar capacidade estatal considerando duas grandes dimensões: *técnico-administrativa* - eficiência organizacional para executar funções essenciais como provisão de serviços e habilidades existentes para formular e gerir políticas públicas; e *político-institucional* - instrumentos de políticas públicas que garantem a gestão do território e condicionam o comportamento de atores sociais e recursos para desenvolver canais de mediação de conflitos e interação com a sociedade e em nível intergovernamental. Por essa linha, evidencia-se uma relação muito tênue, em particular no tocante às possibilidades destes índices em mensurar capacidades estatais. No limite podemos entendê-los como uma *proxy* de determinada dimensão de capacidades estatais, sobretudo, nos índices caracterizados, a aspectos técnico-administrativos da gestão pública municipal.

Tal limite se apresenta não apenas pelas dificuldades no estabelecimento de relações de causa-efeito, desafio comum na mensuração de capacidades estatais, quanto pelas próprias fragilidades metodológicas na construção dos índices. Dentre essas fragilidades destaca-se não apenas a qualidade dos dados de base municipal - relativa à abrangência de cobertura, fidedignidade e periodicidade dos mesmos - como também das próprias opções metodológicas na construção de um índice. Como destacam Guimarães e Jannuzzi (2004) ao analisarem a composição e uso do IDHM, cujo sucesso foi fonte inspiradora de diversos índices sintéticos posteriores, por mais rigorosas e criteriosas que aparentem ser as metodologias e práticas estatísticas utilizadas na construção desse tipo de índice composto, suas hipóteses são muito mais arbitrárias do que é comum. Ademais, a operação de sintetização de indicadores em um único índice é raramente apoiada em alguma teoria ou marco metodológico consistente.

Para esses autores, em muitos casos, a “reificação da medida em detrimento do conceito” tem outro desdobramento muito preocupante

sobre o campo da formulação de políticas: reforçar a tendência de encará-la como isenta de valores ideológicos ou políticos, como se na sua construção não intervissem orientações teóricas e opções metodológicas dos seus proponentes (Guimarães; Jannuzzi, 2004; p. 5). Um exemplo dessas opções metodológicas nos índices analisados se evidencia nas dimensões de análise do que possa ser compreendido como boa gestão fiscal (IFGF), de efetividade da gestão (IEGM) ou de boa governança municipal (IGM). Nestes índices, as opções de indicadores e variáveis geram inúmeras controvérsias quanto às variáveis adotadas bem como o peso a elas atribuídos na composição.

Neste sentido é que, cientes das limitações dos índices apresentados acima, reconhece-se o papel dos mesmos na popularização e ampliação do olhar sobre a realidade dos municípios brasileiros. Tais índices sintetizam em suas dimensões e variáveis a realidade social e a gestão dos municípios, propiciam aos olhos do público, mídia e gestores uma medida interessante para monitorar a gestão municipal e a qualidade dos bens e serviços públicos ofertados neste nível de governo. Para tanto, são bem-vindos estudos como este - e outros que virão - que visem ampliar o conhecimento e a reflexão sobre os índices de gestão. É importante que estes índices sejam explorados em seus limites e potencialidades de representar a realidade da gestão municipal e, sobretudo, contribuir no planejamento e qualificação da atuação das administrações municipais.

Assim, mesmo que premidos pela necessidade de atender as demandas de informação para formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas, recomenda-se parcimônia na interpretação e uso dos índices para diagnóstico na realidade e para planejamento das ações públicas. Sobretudo, para a definição de recursos públicos a serem aplicados, levando em conta a necessidade de acompanhamento constante e calibração dos índices para refletirem a diversidade de realidades e situações no território brasileiro.



## Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Eds..). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.

ANTICO, C.; JANNUZZI, P. de M. Indicadores e a gestão de políticas públicas. *Revista da Fundação do Desenvolvimento Administrativo*, Governo do Estado de São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/>

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/Fiocruz. 2012.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, v. 37 n. 5, p. 969-992, 2003.

FIRJAN. *Índice Firjan Gestão Fiscal* - Edição 2019 Metodologia. Disponível em: [https://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019\\_anexo-metodologico3.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/88/94/7D/5D/33F0F61053918AE6A8A809C2/IFGF-2019_anexo-metodologico3.pdf)

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21, p. 211-259, 2000.

GESPÚBLICA. Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Produto 4. Brasília, dez/2009. 113p. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_indicadores_jun2010.pdf)

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. *Revista Teoria & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 148-176, 2012.

GUIMARÃES, J.R.S; JANNUZZI, P.M. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas : limites e legitimidades. Trabalho apresentado no *XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20-24 de setembro de 2004.

HEINRICH, C. J. Como avaliar o desempenho e a efetividade do setor público. In. *Administração pública : coletânea*. B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.); tradução Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. – São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 53-75

HELLMANN, A; SCHABBACH, L. M. *Curso de aperfeiçoamento em gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre, UFRGS, CEGOV, 2016.

*IBAM. Manual do prefeito*. GONÇALVES, M. F. R. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2013.

JANNUZZI, P. *Relevância e sustentabilidade: dimensões esquecidas na avaliação de programas sociais. Ponto de Vista*. Disponível: [https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev %C3 %A2ncia-e-sustentabilidade-dimens %C3 %B5es-esquecidas-na-avalia %C3 %A7 %C3 %A3o-de-programas-sociais](https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev%C3%A2ncia-e-sustentabilidade-dimens%C3%B5es-esquecidas-na-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-sociais). Acesso em: 24 Ago. 2020.

JANNUZZI, P.M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v.36, p.251-275, 2011a.

JANNUZZI, P.M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, n. 1, p. 38-67, jan./jun. 2011b.

JANNUZZI, P.M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

KAYANO, J.; CALDAS, E. L. *Indicadores para o diálogo*. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania. EAESP/FGV, 2001.

KLERING, L. R; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. *Revista Análise*. v. 23, n. 1, p. 31-44, 2012.

MACROPLAN. *Índice dos Desafios da Gestão Estadual (IDGE)*. São Paulo, 2017. 2ª edição. Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan20173314727.pdf>. Acesso em: 10 Set. 2020.

SANO, H.; FILHO, M. J. M. As Técnicas de Avaliação da Eficiência, Eficácia e Efetividade na Gestão Pública e sua Relevância para o Desenvolvimento Social e das Ações Públicas. *Desenvolvimento em Questão*, ano 11, n. 22, p. 35-61, 2013.

SECCHI, L. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SOUZA, C. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p.105-121, 2005.

SOUZA, C. *Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências*. *Lua Nova*, v. 02, n. 52, p.1-26, 2001.

TCESC. *Índice de Efetividade da Gestão Municipal – Manual 2016*. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/>

view/55785223/manual-iegm-tce-sc. Acesso:10 Set. 2020.

TCESP. *Manual Índice de Efetividade da Gestão Municipal – 2014*. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp\\_0\\_0.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf). Acesso em: 11 Set. 2020.

TEIXEIRA, E. C. *Competências dos municípios*. Disponível em: <https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/2/1/competecircncias-dos-municiaacuteptos>. Acesso em: 6 de abril de 2020.

TORRES, M. D. de F. *Fundamentos de administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

VELOSO, J. F. A. *et al Gestão municipal no Brasil : um retrato das prefeituras*. VELOSO, J. F. A. *et al* (ed.). Brasília : IPEA, 2011.

CAPÍTULO

# 15

## **POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E SEUS RESULTADOS**

**EDUARDO JOSÉ GRIN**

Professor do Departamento de Gestão Pública da  
Escola de Administração de São Paulo da Fundação  
Getúlio Vargas

Este capítulo analisa como programas federais buscaram estimular o desenvolvimento institucional dos municípios. Os dois programas selecionados para avaliar seu funcionamento e resultados foram o Programa de Modernização das Administrações Tributárias (PMAT) e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). O primeiro é administrado pelo BNDES e foi criado em 1997, o segundo foi gerido pelo Ministério da Fazenda (MF), operado pela Caixa Econômica federal (CEF) e teve duas das três fases implementadas de 2002 a 2017. A fase III não será objeto de análise dessa pesquisa. A comparação será realizada em dois programas assemelhados em seus objetivos, no mesmo período de análise (2000-2012), apesar das diferenças em suas regras operacionais.

Estes não são os únicos programas federais com essa finalidade,<sup>1</sup> mas sua escolha deve-se aos seguintes aspectos: são os mais longevos, o que ajuda a gerar uma série histórica para a análise, não são apenas ações de capacitação, mas sim iniciativas que intervêm visando modificar a gestão local, possuem abrangência nacional, o que

1 Outros programas encontrados e ano de sua criação: a) MPOG (Programa de Certificação Digital (2008); Projeto de Certificação Cadastral (revisão da planta genérica de valores para cobrar o IPTU) (2008); Sistema de Convênios (SICONV) (2008); Escola Virtual da Secretaria de Orçamento Federal (criada em 2008); Programa de apoio à elaboração e implementação dos PPAs municipais (2013) e Cidades Digitais (2012); b) Ministério das Cidades (Programa Nacional de Capacitação das Cidades (Capacidades/gestão de projetos urbanos) (2003); c) Ministério da Fazenda, em parceria com o PNAFM (ESAF - Gestão Orçamentária, Financeira e Contratações Públicas para Municípios) (não identificada data de criação); d) Controladoria Geral da União (Programa de Fortalecimento da Gestão Pública) (2006); e) Ministério da Previdência Social (Sistema Previdenciário de Gestão RPPS/ SIPREV) (2012); f) CEF (Programa Portal de Compras - Outros compradores) (2007) e Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (2012). No MPOG ainda há quatro programas de modernização municipal: a) Programa de Reforço da Capacidade Institucional em Municípios Selecionados para a Redução da Pobreza - Brasil Municípios; b) PRODEV (foco em gestão por resultados para municípios acima de 150 mil habitantes, criado em 2007; c) Brasil Municípios Reforço da Capacidade Institucional em Municípios Selecionados para a Redução da Pobreza; d) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) (2005) teve pouco resultados na gestão municipal, pois seu foco foi o nível federal (Grin, 2015).

permite realizar avaliações comparativas de várias ordens, e possuem os maiores aportes de recursos financeiros federais, o que os distingue de outras ações nesse campo.

Os dois programas surgiram durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (PMAT no primeiro governo e o PNAFM no segundo). Ambos foram continuados posteriormente, apesar de mudanças nas suas regras operacionais. No caso do PMAT, criou-se uma modalidade para municípios com até 50 mil habitantes. O PNAFM teve algumas alterações de escopo na sua segunda fase iniciada em 2008, mas até esse período prevaleceram, na essência, os acordos firmados pelo governo FHC com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1999. No primeiro termo de Dilma Rousseff (2011-2014), o PMAT teve um desempenho pífio de novos contratos, apesar de altos volumes de investimentos concentrados em poucos municípios, e a Fase II do PNAFM realizou todas as suas vinte e duas contratações. Ainda que o ímpeto inicial, no contexto da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tenha se perdido, sobretudo após Lula I, o objetivo dos programas seguiu sendo modernizar a gestão fiscal e tributária dos municípios.

O objetivo dessa análise é avaliar se estes programas federais para promover capacidades estatais municipais, com suas regras e forma de implementação, foram capazes de gerar resultados na gestão local. As principais variáveis independentes a serem testadas são o PMAT e o PNAFM. As variáveis dependentes relacionam-se com as finalidades centrais de ambos os programas, como também se alinham com o que a literatura de capacidades estatais chama de “competências centrais”, conforme discutido no capítulo 1.

O mecanismo explicativo da hipótese são as síndromes do super-homem e da violeta murcha (Downs, 1967). Em toda a existência dos dois programas, a convivência contraditória e não coincidente das visões dos gestores federais e dos municípios foi um aspecto que desencadeou os resultados pouco alentadores de participação e de efetividade, como será discutido. Com referência a Pressman (1975), a forma como os *feds* conceberam e implantaram

essas duas iniciativas não teve a mesma acolhida junto aos municípios. Esta dissonância federativa acabou incentivando uma adesão assimétrica que favoreceu os maiores municípios.

O capítulo está dividido da seguinte forma. Inicialmente, apresenta-se a trajetória dos dois programas e sua inserção como suporte para implantar a LRF e modernizar a gestão municipal. A segunda parte analisa os resultados alcançados, sobretudo quanto à efetividade para gerar capacidades estatais nos municípios. Na conclusão são discutidos os efeitos combinados do PMAT e do PNFAM em termos de cooperação intergovernamental e efetividade de resultados nos municípios, à luz da literatura discutida no capítulo 1.

## **1. O Programa de Modernização das Administrações Tributárias**

O surgimento do PMAT remete ao Programa de Estabilização Fiscal de 1998, cuja meta era obter o equilíbrio macroeconômico das contas públicas nacionais, além de já conter a base estrutural da LRF aprovada no ano 2000. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi um dos órgãos que apoiou a elaboração da LRF, visando reduzir os déficits, propor regras para restringir gastos, melhorar os níveis de endividamento e controlar as despesas com pessoal por sua alta representatividade no gasto público (Guarneri, 2002). Nesse processo ainda se inseriam as alterações provocadas pelo Plano Real na gestão financeira dos governos subnacionais (Affonso, 2000). À busca da estabilidade fiscal associou-se a modernização da gestão pública, que também vinha assumindo relevância na agenda das três esferas de governo.

Como desdobramento da LRF, o governo federal avaliou ser necessário modernizar a gestão fiscal, tributária e administrativa dos municípios, pois os governos estaduais já haviam encaminhado seus ajustes fiscais. Coube ao BNDES atuar como fomentador e indutor de projetos e formulador de orientações para os municípios ajustarem-se à nova realidade legal e fiscal. Em 2000, o BNDES firmou uma cooperação técnica com a União, por intermédio do Ministério do



Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), para prestar apoio técnico e financeiro aos governos subnacionais na implementação da LRF.

Compreendia-se que cumprir a LRF era central para modernizar a gestão municipal (Guedes, 2001; Corrêa, 2009). Nessa linha foi lançado, em maio de 2000, o “Simples Municipal”: “um conjunto de ações voltadas especialmente para Prefeituras de pequeno porte, visando facilitar a administração das suas contas e assegurar a implantação de um novo regime fiscal responsável”. O “Simples Municipal” foi publicado nos “Cadernos IBAM” e patrocinado pelo BNDES<sup>2</sup> para auxiliar a “gestão eficiente e responsável da coisa pública, meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, e que contribui para a Reforma do Estado” (Guedes, 2001, p. 9). A CEF e o Banco do Brasil (BB) também participaram divulgando um *software* para as prefeituras organizarem os relatórios exigidos pela LRF.<sup>3</sup>

A partir de maio de 2000, já com a LRF em vigor, o PMAT passou a ser estimulado como forma de apoiar financeiramente as Prefeituras a cumprirem a lei. Este Programa foi criado pelo BNDES, em agosto de 1997. Até maio de 1999, o PMAT voltou-se à modernização da administração tributária, financeira e patrimonial. Posteriormente ampliou suas ações fiscais, ganhos de eficiência administrativa e melhoria na qualidade do gasto público

2 Coordenado pelo Ministério do Planejamento e BNDES com a participação da sociedade civil: “Manual de Orientação para o Crescimento da Receita Própria Municipal (EAESP/FGV)”; “125 Dicas – Ideias para a Ação Municipal” (POLIS); “Guia de Orientação para as Prefeituras” (Amir Khair), “Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”; “Manual de Procedimentos para a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul”; “A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais” (Marcelo Estevão de Moraes), “As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais”, (Amir Khair) e “Proposta de Padronização de Relatório de Gestão Fiscal” (Instituto Ruy Barbosa). Exceto a publicação do POLIS, o restante voltava-se para a LRF e a gestão fiscal, o que fez do PMAT a ação mais proeminente do “Simples Municipal” (Guedes, 2001).

3 Pela LRF, a União deveria prestar apoio técnico e cooperação financeira (aqui o financiamento do BNDES e CEF) para modernizar a administração tributária, financeira, patrimonial e previdenciária municipal.

para a educação, saúde e assistência social. Seu nome foi alterado para Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (BNDES, 2009). Considerou-se a responsabilidade fiscal como base para se obter uma administração eficiente e uma cidade melhor (Guedes, 2001). Por isso, uma das diretrizes do Plano Estratégico do BNDES era apoiar a modernização da gestão governamental, notadamente municipal (Guarneri, 2002). Mas como o Banco não possui capilaridade, desde o ano 2000, o BB passou a ser a principal porta de entrada, sobretudo para os pequenos municípios e projetos abaixo de R\$ 6 milhões (valores de 2012).

Em 2008 foi criado o PMAT Especial para municípios com até 50 mil habitantes, com apoio da CEF e do BB. Essa nova modalidade somou-se ao PMAT Tradicional, mas com algumas diferenças apresentadas na tabela 1. Em 2010, duas novas modalidades substituíram as anteriores: PMAT Automático<sup>4</sup> (projetos até R\$ 10 milhões para cidades com até 150 mil habitantes e operado por agentes financeiros credenciados) e PMAT Finem: a) cidades com mais de 150 mil habitantes e financiamento até R\$ 1 milhão ou aquelas com até 150 mil habitantes e financiamento acima de R\$ 10 milhões, sendo ambas conduzidas por agentes financeiros; b) operações diretas com o BNDES superiores a R\$ 10 milhões.

Visando atender a diversidade de municípios em termos de porte, o PMAT Automático alterou a forma de financiamento (valores R\$ 36,00 *per capita* com teto de R\$ 60 milhões para limites populacionais). Avaliou-se que a modalidade automática agilizaria a contratação ao simplificar, além de padronizar e limitar as ações financiáveis a um rol de pré-definido de possibilidades. Julgava-se que existiriam facilidades pela proximidade entre a instituição financeira responsável pela operação e o município. Até agosto de 2014, o orçamento anual do PMAT Automático foi de R\$200 milhões.

4 Foi criado o subprograma Máquinas e Equipamentos, que não será discutido, pois será analisado o PMAT Automático Investimentos e o PMAT Direto. As regras não se alteraram, sendo o apoio de 90 % nas operações não automáticas indiretas e diretas e 100 % nas operações automáticas. Nessa modalidade, além das cinco ações financiadas pelo PMAT Especial, foram incluídas a gestão de pessoal e o projeto Cidades Digitais.

Tabela 1 - Principais condições PMAT Tradicional e PMAT Especial

	PMAT	PMAT Especial
Prazo de carência	2 anos	2 anos
Prazo de amortização	6 anos	2 anos
Prazo Total	8 anos	4 anos
Apresentação do projeto	Normal	Simplificada
Valor máximo financiável	R\$ 60 milhões	RS 720 mil
Participação máxima	Até 90 % ou 100 %	100 %
Escopo	Abrangente	Definido (cinco focos)
População do município	Sem limites	Até 50 mil habitantes

Fonte: Guia PMAT (2009).

(1) Quanto às condições de pagamento, nas operações diretas, o BNDES cobrava taxa administrativa de 1,2 % anual, 1 % de taxa de risco de crédito e custo financeiro da Taxa de Juros de Longo Prazo. Nas operações indiretas era acrescida à remuneração do operador financeiro. No PMAT Tradicional valia o limite de R\$36,00 por habitante e para municípios com até 50 mil habitantes que contratassem essa modalidade o valor máximo era de R\$1,8 milhão.

(2) Os cinco focos do PMAT Especial eram: administração tributária, integração de informações, atendimento ao cidadão, gestão de contratos e gestão de compras.

Atualmente, o único limite é a capacidade de pagamento até o teto de 7 % da receita líquida real (Resolução 43/2001 do Senado Federal).

Em 2013 foram criadas as operações indiretas automáticas (financiamentos abaixo de R\$20 milhões com o suporte do agente financeiro) e operações diretas (financiamentos acima de R\$20 milhões com a intervenção do BNDES). Foi retirado o limite de 150 mil habitantes para o PMAT Automático e o orçamento das operações indiretas subiu para R\$1 bilhão, sendo 50 % para investimentos. Sua vigência foi prorrogada até agosto de 2018. Estes projetos podem ampliar o seu prazo do financiamento de oito para dez anos, permitem contratar de forma direta com o BNDES com taxas de juros menores e possuem maior flexibilização nos percentuais dos itens financiáveis.

## 2. Estrutura, funcionamento e objetivos do programa

Embora o PMAT apoiasse a geração de capacidade do governo municipal (Guarneri, 2002, p. 19), seu foco sempre foi a administração tributária, pois o aumento da receita própria foi assumido como o marco zero da modernização da gestão. O motivo é que os municípios não podiam mais se financiar apenas com as receitas dos impostos federais, e menos ainda por endividamentos impedidos pela LRF (Afonso; Araújo, 2000). Quanto melhor o município cobrasse seus impostos, ampliasse suas receitas próprias e zelasse pelos seus recursos, melhor seria seu espaço na Federação. Deveriam ampliar sua capacidade de gasto próprio para também contribuírem com a redução do déficit público nacional. Por essa razão, seu foco inicial foi a questão tributária visando estimular o aumento de impostos como o IPTU.

Dessa forma se ampliaria a autonomia política local restringida pela baixa capacidade de gerar receita tributária (Souza; Blumm, 1999). Em linha com o BNDES (2009), o principal objetivo do PMAT era apoiar o aumento da autonomia administrativa e financeira e melhorar sua eficiência fiscal para incentivar a qualidade dos serviços públicos e o desenvolvimento local sustentado. Sendo os municípios o lugar dos cidadãos, melhorar a gestão era considerada condição necessária para promover o bem-estar (Guarneri, 2002; BNDES, 2009). Nesse sentido, o Banco considerava-se uma instituição estratégica na política econômica, mas também central para reformular o Estado em todos os níveis da Federação. Nessa linha, o PMAT era “um instrumento de política pública voltado para o aumento da capacidade de governo em diferentes áreas da gestão local” (Guarneri, 2002, p. 19).

O PMAT apoiava projetos de melhoria da eficiência, qualidade e transparência da gestão pública, modernização da administração tributária e qualificação do gasto público. Mas seu objetivo mais expressivo era “aumentar a autonomia administrativa e financeira por meio de receitas próprias e gerar menor dependência de recursos de terceiros”. Conforme a CEF (2011), aumentar receitas próprias (arrecadar mais), otimizar a aplicação de recursos (gastar bem) e reduzir

os custos (economicidade). Em suma, buscava-se um planejamento mais organizado do gasto público e uma gestão municipal mais eficiente. Desde 1998, houve poucas alterações, pois fortalecer as capacidades financeira, normativa, tecnológica, institucional, gerencial e de recursos humanos seguiram sendo eixos centrais (quadro 1).

Ampliar a arrecadação tributária era considerada a medida chave de sucesso na modernização. A fiscalização também era importante para incentivar o contribuinte a pagar seus tributos. Também a gestão de pessoas era considerada essencial, o que pedia mudanças de patamar cultural no ambiente interno por meio de plano de carreiras e valorização profissional.

Quadro 1 - Áreas e ações passíveis de apoio pelo PMAT

<b>Áreas da administração</b>	<b>Ações</b>
Administração Geral	Licitações e compras, gestão de contratos, controle de processos, desenho organizacional e gestão energética.
Administração Tributária	Arrecadação, dívida ativa, cobrança administrativa e judicial, fiscalização, estudos econômicos e tributários e central de atendimento ao contribuinte e empresas.
Administração Financeira e Patrimonial	Orçamento, gestão patrimonial, execução financeira, contabilidade e dívida pública, cadastro único de contribuintes, auditoria e controle interno.
Gestão, planejamento e legislação	Planos Diretores, relações institucionais, Código Municipal Tributário, revisão da Planta Genérica de Valores e legislação administrativa.
Tecnologia da informação	Desenvolvimento, aquisição de softwares e sistemas.
Gestão de recursos humanos	Informatização dos processos relativos a recursos humanos e capacitação de servidores.
Administração de órgãos e unidades prestadoras de serviços (como saúde, educação e assistência social)	Organização e gerência, sistemas, protocolos e tecnologia da informação e controle de processos.

Fonte: BNDES (2010).

Para acessar o programa, os municípios deveriam atender às seguintes exigências:

Quadro 2 - Fluxo de contratação da linha de crédito com o BNDES ou agente financeiro credenciado

Carta consulta demonstrando interesse pelo projeto à instituição credenciada ou diretamente ao BNDES contendo diagnóstico, informação básica do município, objetivos e ações do projeto (gerais e em cada área).
Análise da operação pelo agente financeiro (apenas para as operações indiretas).
Encaminhamento do projeto para análise de habilitação e homologação do BNDES.
Assinatura com o município do Pedido de Verificação de Limites e Condições (Portaria STN 3/2010).
Análise do BNDES da documentação do MIP/STN e encaminhamento para avaliação de mérito junto a STN, conforme a LRF e as Resoluções 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal.
Prefeito (a) assina declaração que bens adquiridos serão destinados apenas aos objetivos do programa.
Na mesma declaração deveria constar quais serão as áreas de investimento do programa.
Promulgação e publicação de lei municipal autorizando a contratação, inclusive com a garantia das cotas-partes do FPM e/ou receitas do ICMS ou ICMS – Exportação.
Análise do BNDES para a aprovação e contratação do projeto.
Celebração do contrato com o BNDES ou instituição financeira formalizando o acesso ao crédito.
Inclusão na Lei Orçamentária e PPA municipal do investimento a ser realizado pelo programa.

Fonte: BNDES (2009, 2010; 2011, 2013).

## 4. Avaliação dos resultados do PMAT na gestão municipal

Como o PMAT não possuía metas definidas e os relatórios de sistematização de resultados gerais inexistem, seu acompanhamento foi realizado pelo BNDES em cada projeto e sem uma visão sistêmica. Ainda que o contrato com os municípios definisse que estes deviam prestar contas trimestrais ou a cada período de liberação de verba através do Relatório de Acompanhamento (RAC), não há uma consolidação das informações do período de 1998 a 2014, o que é uma lacuna vital na avaliação do programa. Assim, o que segue, considerando a análise da eficiência e eficácia do programa, é a apresentação de alguns indicadores que buscam captar resultados nessas duas dimensões.

No que tange à eficiência, pode-se verificar a evolução do número de projetos contratados de 1998 a 2013. Durante os governos FHC, até 2002, foram aprovadas 42,7 % das operações (média de 31,2 projetos por ano). Nos dois mandatos de Lula (2003-2010) ocorreram 51,2 % das aprovações (média de 23,9 projetos por ano) e no primeiro período Dilma Rousseff (2011-2014) foram 5,9 % (média 4,5 projetos por ano). Quanto ao desembolso dos projetos, 37,6 % do total se deu até o final do segundo governo de FHC (1999-2002); 33,4 % nos governos Lula e 28,6 % na primeira gestão Dilma Rousseff. A adesão nos cinco primeiros anos do PMAT, no contexto inicial de implantação da LRF, foi muito superior ao período posterior, assim como a participação relativa no tocante aos valores autorizados (tabela 2).

Nos dois governos Lula houve uma inflexão em favor das menores cidades até 50 mil habitantes (60 % do total de contratos entre 2003 e 2010), o que influenciou em um desembolso médio menor. A gestão Dilma Rousseff foi a mais desigual (nenhum município menor de 50 mil habitantes aprovou projetos) e dezenove apropriaram valores expressivos (Belo Horizonte, como exemplo extremo, obteve mais R\$ 90 milhões em seu quarto financiamento). Outro dado relevante: dos

Tabela 2 - Evolução do número de projetos e seus valores de contrato (1998-2013)

Ano	Número de projetos (R\$ milhões)	Valor contratado (R\$ milhões)	Valor médio (R\$ milhões)
FHC I			
1998	2	21.645.790	10.822.895
1999	4	24.139.470	6.034.868
FHC II			
2000	22	106.498.819	4.840.856
2001	3	9.537.717	3.179.239
2002	63	209.777.260	3.332.798
Lula I			
2003	56	64.297.835	1.148.818
2004	109	165.357.526	1.517.041
2005	13	12.616.534	1.844.934
2006	19	27.190.966	1.431.103
2007	25	60.979.577	2.439.183
Lula II			
2008	14	14.088.541	1.006.324
2009	6	42.854.211	7.142.368
2010	7	39.428.834	5.632.691
Dilma Rouseff			
2011	5	69.809.580	13.961.191
2012	12	154.965.885	13.747.157
2013	5	156.971.870	31.394.374
Total	366	1.176.609.786	3.223.588

Fonte: Elaboração própria com base em BNDES 2015 (Pedido de informação n. 99903000073201580).

Nota: Valores não corrigidos, pois o importante para a análise das relações intergovernamentais são as proporções de volume físico e financeiro contratados por período de governo.



vinte e oito municípios que contrataram mais de uma vez, todos acima de 150 mil habitantes, 50 % concentraram-se nesse governo, o que parece se alinhar à tendência de priorizar aqueles com mais capacidade para a execução financeira do projeto.

Em relação a efetividade do PMAT nas administrações municipais, o BNDES propõe alguns indicadores de avaliação que seguem apresentados no quadro 3.

Quadro 3 - Indicadores de resultado para avaliar o impacto do PMAT

<b>Indicadores</b>	<b>Descrição</b>	<b>Lógica de intervenção</b>
Receita de IPTU	Arrecadação própria do IPTU em R\$	Aumentar receitas
Receita de ISS	Arrecadação própria do ISS em R\$	
Receita da Dívida Ativa	Arrecadação própria de recuperação da Dívida Ativa em R\$	
Tempo de espera	Tempo médio de espera na Central de Atendimento	Aprimorar atendimento
Prazo para solução	Prazo médio para solução de demandas dos cidadãos nos processos apoiados	

Fonte: Circular n.031/2013-BNDES

Nessa pesquisa adotou-se o seguinte procedimento para avaliar o impacto do programa: a) foi tomado o ano de 1999 como T0 (antes da entrada no programa) para comparar com 2012 como um T1 (após o efeito do programa). O período escolhido eliminou seis municípios que contrataram o programa em 1998 e 1999, pois o cálculo de todas as

variáveis independentes se tornaria muito difícil, dada a inexistência de informações sobre elas nesses anos. Como será avaliado o efeito médio do programa este corte não gera prejuízos à análise.

Será utilizada uma regressão de diferenças em diferenças (DD) que unificou receitas do IPTU, ISS e outras formas de ingresso em “arrecadação própria” para avaliar o impacto sobre o aumento das receitas próprias gerado pelo PMAT. A outra variável dependente a ser analisada é o gasto com pessoal ativo sobre o total da despesa corrente. Ambas são apresentadas pelo BNDES como medidas vitais para qualificar a gestão municipal: mais receitas locais podem ampliar a autonomia municipal e despesas de pessoal são altamente representativas no orçamento público.

Estas variáveis servirão de base para avaliar se o PMAT gerou capacidades estatais nos municípios. O grau de despesa de pessoal é a razão entre despesas com pessoal ativo/despesas correntes<sup>5</sup> e o esforço de arrecadação local a razão entre receita municipal própria<sup>6</sup>/receita corrente realizada.<sup>7</sup> O grau de execução orçamentária (razão entre receita corrente/despesa corrente) não será discutido, pois os resultados não foram estatisticamente significantes. As variáveis dependentes foram calculadas com base nos dados FINBRA/STN para 1999 e 2012.

Será utilizada uma regressão de diferenças em diferenças (DD) para avaliar o desempenho médio do programa. Esse procedimento consiste em comparar, através do tempo, o mesmo grupo de municípios, sendo que alguns foram expostos ao programa e outros não. Excetuada essa diferença, as mesmas variáveis de controle se aplicam para ambos

5 Segundo o IPEA-Data, destina-se ao registro do valor das operações para manutenção e funcionamento de serviços públicos, bem como as relacionadas com obras de manutenção de bens móveis e imóveis, pagamento de pessoal, aquisição de material de consumo, pagamento de serviços e operação de equipamentos públicos.

6 Segundo o IPEA-Data, é o somatório do IPTU, ISS e outras taxas e cobranças municipais.

7 Segundo o IPEA-Data, engloba as receitas tributária, contribuição, patrimonial, industrial, agropecuária, serviços, transferências correntes e demais receitas correntes.

os grupos, de modo a comparar participantes e não-participantes do PMAT em dois períodos de tempo (antes e após o efeito do programa). A essência desse modelo, conforme Angrist e Pischke (2008, p. 175-182), consiste em subtrair duas diferenças (grupo de tratamento e grupo de controle; antes e depois do programa). Inserem-se nesse modelo duas variáveis *dummy* (=1) para os participantes e (=1) para o período posterior ao tratamento.

O principal resultado que se busca é o efeito do tratamento no tempo que se obtém gerando uma interação das duas variáveis *dummy* (tratamento\* tempo). Para Angrist e Pischke (2008), este é um modelo saturado, pois a função da média condicional da variável de interesse pode assumir quatro parâmetros e seus vínculos na equação de regressão podem ser expressos da seguinte forma, onde  $X_i$  é um vetor de covariáveis:

$$A = E [Y \mid t=2001, d=controle] = \beta_0 + X \beta_{xi} + \epsilon_i$$

$$B = E [Y \mid t=2012, d=controle] = \beta_0 + \beta_t + X \beta_{xi} + \epsilon_i$$

$$C = E [Y \mid t=2001, d=tratados] = \beta_0 + \beta_d + X \beta_{xi} + \epsilon_i$$

$$D = E [Y \mid t=2012, d=tratados] = \beta_0 + \beta_d + \beta_t + \beta_{dt} + X \beta_{xi} + \epsilon_i$$

Desse modo, temos que  $\Delta Y_0 = B - A = \beta_t$  e  $\Delta Y_1 = D - C = \beta_t + \beta_{dt}$ ; de forma que o resultado que se busca seja  $\Delta Y_1 - \Delta Y_0 = \beta_{dt}$ , que é o efeito do tratamento do programa no tempo sobre o grupo de tratados. O esquema teórico abaixo, conforme Ramos (2009), apresenta de outra forma a variável de interesse buscada. Seja  $Y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$ , em que:

$Y$  = score nos indicadores de receita própria, execução orçamentária e despesa de pessoal

$\beta_1$  = ano posterior ao programa (=1);

$\beta_2$  = participou do programa (=1);

$\beta_3$  = interação ano\*participou

Este modelo pode ser compreendido como mostra o quadro 4.

Quadro 4 - Esquema teórico da técnica da diferença em diferenças

	Participante	Não Participante	Diferença
Antes	$\beta_0 + \beta_2$	$\beta_0$	$\beta_2$
Depois	$\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	$\beta_0 + \beta_1$	$\beta_2 + \beta_3$
Diferenças	$\beta_1 + \beta_3$	$\beta_1$	$\beta_3$

Fonte: Ramos (2009)

A equação da regressão DD para obter esses resultados será:  $\Delta Y = \beta_0 + d\beta_d + t\beta_t + dt\beta_{dt} + X\beta_{xi} + \epsilon_i$ . Para Angrist e Pischke (2008), o pressuposto chave é que o comportamento das variáveis de interesses seria o mesmo para todos os municípios na ausência do tratamento. Este induz a um desvio na trajetória e, embora o grupo de tratamento possa diferir do controle, essa diferença seria explicada pelas características dos municípios que jogam o papel de efeitos inobserváveis nos dois períodos e operam como efeito fixo. Portanto, o modelo de diferenças busca capturar, comparando médias antes/depois e controle/tratamento, qual seria o comportamento do contrafactual (municípios tratados caso não ingressassem no PMAT) e do grupo de controle, supondo que seriam os mesmos. Assim, testa-se essa hipótese nula contra a hipótese alternativa que o PMAT, na média, alterou a trajetória dos municípios entre 1999 e 2012. A tabela 3 apresenta as covariáveis que serão utilizadas para controlar os dois grupos com base em características observáveis que influem nas variáveis de interesse.

O modelo da regressão de diferenças em diferenças será:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 (\text{Receita Orçamentária}) + \beta_2 (\text{IDHM}) + \beta_3 (\text{Renda 1 SM}) + \beta_4 (\text{Escaridade superior}) + \beta_5 (\text{Grau de formalização}) + \beta_6 (\text{Índice de Gini}) + \beta_7 (\% \text{ Pobres}) + \beta_8 (\text{Desocupação}) + \beta_9 (\text{Taxa de Servidores Públicos}) + \beta_{10} (\text{Frota de veículos}) + \beta_{11} (\text{Pib per capita}) + \beta_{12} (\text{população}) + \beta_{13} (\text{população rural}) + \beta_{14} (\text{valor do programa}) + \beta_{15} (\text{Participante}) + \beta_{16} (\text{Tempo}) + \beta_{17} (\text{Participante} * \text{Tempo}) + \epsilon_i$$

Para avaliar o impacto do programa seguem os resultados das regressões DD para todos os municípios. Foram excluídos da base de

Tabela 3 - Variáveis independentes utilizadas na construção do banco de dados

Variáveis	Descrições	Período	Fonte
Receita Orçamentária	=(-) deduções receita corrente (+) receita de capital.	1999 e 2012	STN/FINBRA
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	1999 e 2010	PNUD
Renda até 1 S.Mínimo	População que recebe até um salário-mínimo	1999 e 2010	PNUD
Escolaridade superior	População com ensino universitário	1999 e 2010	PNUD e INEP
Formalização	Grau de formalização do emprego	1999 e 2010	PNUD
Índice de Gini	Grau de desigualdade social	1999 e 2010	PNUD
Pobres	População pobre	1999 e 2010	PNUD
Desocupação	Taxa de desocupados com mais de 18 anos	1999 e 2010	PNUD
Servidores públicos	Taxa de servidores públicos por 1000 habitantes	1999 e 2010	PNUD
Veículos	Frota municipal de veículos	1999 e 2012	DENATRAN

Tabela 3 - Variáveis independentes utilizadas na construção do banco de dados (continuação)

Variáveis	Descrições	Período	Fonte
PIB Municipal	Produto Interno Bruto dos municípios	1999 e 2012	IBGE
População	População dos municípios	1999 e 2010	IBGE
População rural	População rural dos municípios	1999 e 2012	IBGE
Valor programa	Valor investido (financiamento + município)	1999 e 2012	Minist. Fazenda
Participante	<i>Dummy</i> 1, se participou, 0 se não participou	1999 e 2012	Minist. Fazenda
Tempo	<i>Dummy</i> 1, para depois (2012) e 0 para antes (1999)	1999 e 2012	Minist. Fazenda
Tempo*Participante	Interação das variáveis PNAFM e Tempo		Elaborada

Nota: As variáveis do PNUD que possuem informações para o ano 2000 foram ajustadas ao dividir-se suas médias para todos os 27 estados entre 1999 e 2000, multiplicando os parâmetros pelos valores de todos os municípios em 2000. Essas médias foram baseadas na Síntese de Indicadores Sociais e PNAD/IBGE (1999 e 2001). Para o IDHM utilizou-se a base do PNUD/Fundação João Pinheiro (índices estaduais para 1999 e 2000), sendo o valor dessa divisão para cada Estado utilizado para multiplicar os valores do IDHM em 2000. Na frota de veículos, como apenas em 2001 ela passa ser organizada por municípios, dividiu-se a média estadual de 1999 pela de 2001 e o valor encontrado por 2 para se aproximar ao de 1999, multiplicando-se os parâmetros pelos valores de frota em 2001 para obter-se o valor. A população rural para 1999 foi calculada conforme sua participação na população total em 2000. A população ocupada com ensino universitário foi ajustada com base no Censo Universitário (INEP), comparando o porcentual de graduados para cada Estado em 1999 e 2000.

dados os municípios emancipados (o criado e o de origem) em 2001 e 2005, pois, do contrário, seriam comparadas unidades de análise distintas em 1999 e 2012. Houve doze municípios que contrataram o PMAT e mudaram de intervalo populacional nesse período, passando a ter mais de 50 mil habitantes. Optou-se por manter estes no grupo original como forma de avaliar sua performance antes e depois. Nas tabelas com os resultados das regressões DD apresentam-se apenas os parâmetros de interesse, pois os valores das covariáveis de controle estão no apêndice que apresenta os modelos completos. Inicia-se com as tabelas 4 a 7 apresentando os indicadores de despesa com pessoal.

Como pode ser visto, nem o ingresso no PMAT, nem o seu efeito no tempo são estatisticamente significantes. Apenas a trajetória dos municípios é relevante, considerando suas características próprias e variáveis contextuais (população e socioeconômicas), na média, afetam a todos do mesmo modo. A despesa com pessoal, considerada uma variável chave no contexto que gerou a LRF, foi incrementada nos dois grupos de municípios, ainda que menor para os participantes do programa. Em resumo, houve um crescimento de 0,098 na despesa de pessoal e não há evidências que o PMAT tenha produzido efeitos no tempo para reduzi-lo.

A seguir seguem os resultados sobre o efeito do PMAT na arrecadação própria.

Os resultados do PMAT na arrecadação própria são robustos para os participantes, mas ao longo do tempo o programa não manteve seus efeitos positivos, pois essa variável não se mostrou estatisticamente significativa. Características próprias dos municípios parecem captar melhor estes resultados, pois a diferença média dos participantes antes e depois é muito pequena. É possível que, no grupo de tratamento, o programa tenha gerado um “efeito de arranque” que não se sustentou ao longo do tempo. Ademais, a diferença-da -diferença mostra que esse valor é pequeno entre os dois grupos antes e depois, o que também reforça o argumento do empuxo inicial que se perdeu, ainda que nos dois grupos a distância em termos de arrecadação própria seja elevada. O fato é que essa diferença não pode ser tributada como efeito do PMAT.

Tabela 4 - Resultados das regressões sobre despesa com pessoal ativo/despesa total (comparação geral)

Teste	Coefficiente	Erro-padrão	t	P> t	95 % intervalo confiança
Tempo	.1531502	.0029482	51.95	0.000	.1473708 .15989296
Participante	.007144	.0050242	1.42	0.155	-.0027049 .0169929
Tempo*Particip.	-.0099068	.0066408	-1.49	0.136	-.0229248 .00311111

Número de obs. = 7344  
 F (15, 7326) = .  
 P>F = .  
 R-quadrado = 0,5072  
 Raiz MSE = .07628

Fonte: elaboração própria.

(1) Cálculos com base em STN/FINBRA 2001 e 2012. N= 3445 municípios no grupo de controle antes e depois e 277 municípios no grupo de tratamento antes e depois. Todos os modelos, para corrigir a heteroscedasticidade, utilizaram o procedimento dos erros robustos, razão pela qual não se apresentam os valores das somas dos quadrados e dos mínimos quadrados.

Tabela 5 - Resultados estimados das diferenças em diferenças despesa com pessoal ativo/despesa total (comparação geral)

	Participante	Não Participante	Diferença
Antes	0,487	0,387	0,10
Depois	0,54	0,542	0,002
Diferenças	0,053	0,155	0,098

Fonte: elaboração própria.

(1) Cálculos com base em STN/FINBRA 2001 e 2012. N= 3445 municípios no grupo de controle antes e depois e 277 municípios no grupo de tratamento antes e depois.



Tabela 6 - Resultados das regressão sobre grau de arrecadação própria (comparação geral)

Teste	t	P> t	95 % intervalo confiança
Tempo	-12,21	0.000	-.0306626 -0,221767
Participante	8.26	0.000	-.0329081 .0533497
Tempo*Particip.	0.89	0.372	-.0066695 .017831

Número de obs. = 7344  
 F (15, 7327) = .  
 P>F=0.0000  
 R-quadrado=0.4357  
 Raiz MSE=.05016

Fonte: elaboração própria.

(1) Cálculos com base em STN/FINBRA 2001 e 2012. N= 3672 municípios no grupo de controle antes e depois e 277 municípios no grupo de tratamento antes e depois.

Tabela 7 - Resultados estimados das diferenças em diferenças sobre o grau de arrecadação própria (comparação geral)

	Participante	Não Participante	Diferença
Antes	0,15	0,050	0,10
Depois	0,154	0,064	0,09
Diferenças	0,004	0,014	0,01

Fonte: elaboração própria.

(1) Cálculos com base em STN/FINBRA 2001 e 2012. N= 3672 municípios no grupo de controle antes e depois e 277 municípios no grupo de tratamento antes e depois.

Ao menos analisando a ampliação da arrecadação própria e gastos com pessoal ativo sobre a despesa total, o desempenho do PMAT ao longo de treze anos foi tímido para gerar *program management* e *resource management* (Burgess,1975). As evidências apresentadas ajudam a confirmar que o desenho do programas com suas regras de acesso não foi capaz de estimular uma maior adesão municipal. O que se constatou é que esse tipo de programa federal para promover a modernização da gestão municipal tende a apresentar baixa performance tanto em termos de adesão como de impacto no incremento de capacidades estatais.

#### **4. O Programa Nacional de Apoio à Gestão Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros**

A partir de 1994, o equilíbrio fiscal tornou-se peça-chave da política macroeconômica nacional. Nos estados, o ajuste fiscal que foi promovido como efeito da “Era do Real” teve início em 1995. Uma das bases desse processo foi a modernização da gestão tributária e financeira (MF, 2004). Para MF (2008), a política fiscal é condicionada pela organização federativa e a Constituição Federal estabelece competências para cada nível de governo em matéria tributária e de gasto público. Considerava-se importante coordenar ações junto às três esferas de governo. Como após 1994 a estabilidade da economia passou a depender do equilíbrio das contas públicas, para alcançar esse resultado avaliou-se ser necessário implantar instrumentos de política fiscal também nos municípios. Nessa direção, o PNAFM surgiu com a finalidade de melhorar a administração tributária e financeira dos municípios (MF, 2007a).

Para o MF (2004, p. 11), com as responsabilidades assumidas pelos municípios após a descentralização encetada após 1988, tornou-se necessária a transferência de suporte gerencial, pois esses entes careciam de capacidade institucional para exercerem sua autonomia constitucional. Os governos locais necessitavam ser mais eficientes em seus orçamentos fiscais, organizar suas máquinas administrativas, aperfeiçoar o controle fiscal e aumentar a capacidade de arrecadação tributária. O PNAFM foi

instituído para melhorar a eficiência administrativa e fortalecer a gestão fiscal municipal (Cartilha PNAFM, s/d). Ademais, a busca por instituir um modelo de gestão por resultados, política de recursos humanos e planejamento do orçamento com participação social (MF, 2006b).

Nesse contexto, a União solicitou apoio ao BID para promover a modernização da gestão administrativa e fiscal municipal, visando gerar equilíbrio fiscal autossustentável em suas três esferas de poder. As negociações tiveram início em 1998 e no ano seguinte realizou-se um diagnóstico da gestão fiscal em 50 municípios. O estudo, realizado pelo BID e MF, embasou a formulação do programa ao identificar deficiências no manejo da receita, do gasto público, baixos níveis de arrecadação própria, ausência de códigos tributários, cadastros atualizados de contribuintes e baixa capacidade para elaborar orçamentos e controles na administração financeira (MF, 2004, p. 10).

Em 1999 houve a autorização do Senado Federal para a contratação da operação de crédito junto ao BID para financiar o programa (Resolução n. 64/1999), em sequência à aprovação do Regulamento Operativo do Programa (ROP) (Portaria MF n. 07/999). Em 2000, com a aprovação da LRF, postergou-se a formalização do programa (MF, 2006a). Em maio de 2001 foi contraído o empréstimo do governo brasileiro junto ao BID e o Senado Federal aprovou a Resolução n. 43/2001 que trata da concessão de crédito no setor público e define restrições para contratação de dívidas subnacionais<sup>8</sup> (MF, 2007a; 2008). O Senado Federal regulamentou as operações de crédito do programa (Resolução n. 17/2001) e o PNAFM iniciou suas atividades em maio de 2002.

## **5. Estrutura, funcionamento e objetivos do programa**

O PNAFM visava apoiar a União na busca da estabilidade macroeconômica por meio do equilíbrio fiscal autossustentável, ampliação da receita própria e qualificação do gasto público (MF, 2006b). Sua implementação voltava-se a fortalecer o pacto federativo constitucional ao estimular a modernização da gestão administrativa

---

8 Desde 1946 cabe ao Senado Federal legislar sobre operações de crédito dos entes federativos.

e fiscal dos municípios (MF, 2005, p. 4). Conforme o MF (2007a), essa meta era a base para as melhorias que os municípios deveriam empreender ao longo de sua existência, de acordo com a visão teórica de que há capacidades centrais básicas necessárias para o desenvolvimento institucional.

O PNAFM se propôs a desenvolver capacidades de governança em um contexto de descentralização. Este processo, aliado à ampliação da receita total obtida e o incremento em receitas próprias de 196 % entre 1988 e 2000, indicava que havia um potencial tributário não explorado (Afonso; Araújo, 2001). Para tanto era necessário investir na modernização da gestão fiscal e administrativa dos municípios. Incentivar as localidades a criarem condições para obter maior autonomia no financiamento do gasto público, desempenharem melhor suas funções sociais e cumprirem os mandamentos da LRF. Avaliava-se que, contrariamente à tese da “preguiça fiscal”, os municípios podiam ser estimulados a ampliar suas receitas próprias. O efeito seria aumentar a capacidade de implantar uma administração financeiramente sustentável e com melhor qualidade dos serviços públicos.

O programa também era visto como meio de atender a LRF (art. 64) e minimizar as disparidades técnicas e operacionais existentes entre as administrações fiscais municipais (MF, 2006a). Com a evolução institucional expressa nas exigências do Estatuto das Cidades e a cobrança da sociedade por melhores políticas públicas, os municípios também foram pressionados a modernizar sua gestão. Para tanto, o PNAFM visava recuperar a capacidade de investimento e a autonomia financeira local que, em última análise, contribuiria para fortalecer a própria Federação (MF, 2007b).

Em tese, o PNAFM podia receber candidaturas de qualquer município. Avaliava-se que a maior demanda viria daqueles com até 50 mil habitantes. Estimou-se entre US\$2,8 e 3,6 bilhões os valores necessários para todos os municípios desenvolverem um programa de modernização administrativa (MF, 2004, p. 22). Este processo seria implantado em três etapas com suas respectivas metas (quadro 3). A

projeção de seu orçamento nas três fases era de US\$2,2 bilhões: 50 % financiado pelo BID e 50 % de contrapartida (2 % da União e 48 % das prefeituras). Segundo MF (2006a), esse montante seria suficiente para modernizar a gestão administrativa e fiscal em 3.854 governos locais (69,3 % do total em 2004).

Em função da diversidade dos níveis de capacidade gerencial e variação da demanda de serviços definiram-se dois tipos de projetos - simplificado e ampliado - subdivididos em 18 grupos populacionais. As faixas 1 a 5 (até 50 mil habitantes só contratavam a versão simplificada). As faixas 10 a 18 (mais de 150 mil habitantes, apenas a modalidade ampliada). As faixas 6 a 9 (população entre 50.000 e 150.000 habitantes) podiam implementar um ou outro, conforme suas necessidades, mas mediante aprovação do MF. Os projetos ampliados variavam de R\$1,9 milhão a R\$53 milhões e os simplificados ficavam no intervalo de R\$200 mil a R\$379 mil. Nos documentos do programa justificou-se esse desenho baseado no porte populacional, localização e nível de

Quadro 5 - Projeções de resultados e metas de municípios atendidos nas três fases do PNAFM

FASE 1 (2002 até 31/12/2008): 703 projetos simplificados, 22 projetos ampliados e 49 na faixa intermediária de população entre 50 e 150 mil habitantes. Total de 774 projetos.
FASE 2 (2009 até 31/12/2013): 1440 projetos simplificados, 39 projetos ampliados e 101 na faixa de população entre 50 e 150 mil habitantes. Total de 1580 projetos.
FASE 3 (a iniciar em 2014): 1369 projetos simplificados, 36 projetos ampliados e 96 na faixa intermediária de 50 a 150 mil habitantes. Total de 1501 projetos.
Total de projetos simplificados: 3512 cidades.
Total de projetos ampliados: 97 cidades.
Total de projetos em cidades entre 50 e 150 mil habitantes: 245 cidades.

Fonte: adaptado pelo autor de Ministério da Fazenda (2004)

desenvolvimento local para assegurar uma distribuição equitativa entre os diversos tamanhos e tipos de municípios.

Na Fase 1, nos documentos oficiais, as duas últimas categorias tiveram suas metas unificadas, razão pela qual é mais comum encontrar o número de 71 municípios.

A primeira fase recebeu um aporte de US\$300 milhões, encerrou as contratações em junho de 2008 e estendeu a execução até o final de 2012. A fase II iniciou em 2010, contratou até 2012 e prorrogou sua execução até o final de 2015. Do montante previsto de US\$900 milhões, o valor foi reduzido à metade e foi executado com 10 % de contrapartida local. A fase III segue em tratativas junto ao BID.

A versão simplificada foi desenvolvida a partir de duas deficiências básicas que o BID e o MF verificaram nos pequenos e médios municípios: a) ausência de automatização nos processos operacionais, deficiência nos sistemas de controle e carência na geração de informação gerencial e para a sociedade; b) baixo nível de capacitação dos administradores que gerava grande deficiência na utilização de instrumentos de gestão e técnicas de atenção à população. Como resposta, a inversão básica deveria centrar-se em tecnologia de informação e recursos humanos. Desta análise desenvolveu-se o chamado “*Kit-Solução*” e os programas de capacitação para esse grupo de municípios. Esta ferramenta deveria ser utilizada em grande escala para poder atender o maior número de entes no menor tempo possível (MF, 2004).

Os projetos simplificados consistiam basicamente na aquisição do Conjunto de Sistemas Aplicativos (CSA) pré-qualificados pelo BID e MF. Esta solução integrada abrangia oito sistemas: gestão municipal tributária, financeira, atendimento e ouvidoria, recursos humanos, compras e patrimônio, protocolo, legislação e informações gerenciais. Foi concebido como solução padronizada e de baixo custo. Uma das reclamações dos municípios era a obrigatoriedade de comprar o CSA que consumia quase todo o valor do projeto, o que gerava poucas sobras para investir em outras ações (MF, 2004).

Os projetos ampliados podiam elaborar propostas em cinco áreas e vinte e quatro componentes: modernização administrativa

(legislação, ordenamento institucional, recursos humanos, planejamento, gestão urbana e participação social), serviços gerais (atendimento ao cidadão licitações, compras etc.), modernização fiscal (cadastro, arrecadação, cobrança, contencioso administrativo, fiscalização, dívida ativa, dívida pública, estudos econômico-fiscais, orçamento, contabilidade, auditoria e gestão de convênios), tecnologia da informação (gestão, equipamentos, sistemas), coordenação do projeto (manutenção da Unidade Executiva Municipal – UEM - e gestão do projeto) e administração integrada ao controle espacial (geoprocessamento e dados referenciados).

A estrutura do programa pode ser vista na figura 1. A Unidade de Coordenação de Programas (UCP)<sup>9</sup> da Secretaria Executiva/Diretoria de Gestão Estratégica do MF era o órgão executor e a CEF o agente financeiro e coexecutor. Os municípios, ao assinarem o termo de adesão, deveriam formalizar a UEM. Essas elaboravam os projetos, coordenavam e supervisionavam a execução e administravam a aplicação dos recursos financeiros. Agências implementadoras, como a ESAF, apoiavam a capacitação dos servidores municipais. Após 2008, a UCP assumiu a função de coordenação e supervisão, passando as tarefas operacionais à CEF, sobretudo por sua capilaridade territorial.<sup>10</sup> Os municípios eram os submutuários e executores por meio das Secretarias municipais, especialmente as de Finanças, de Planejamento

---

9 Apoiava os municípios na elaboração, análise, coordenação e execução dos projetos ampliados, certificava sua elegibilidade, supervisionava os contratos com o agente financeiro; coordenava, com a CEF e o BID, a programação de desembolso, prestação de contas e apresentação de relatórios financeiros; fomentava a integração dos projetos em nível municipal e nacional; coordenava a aprovação, execução e avaliação dos projetos (missões de acompanhamento), organizava relatórios de progresso, pré-qualificava fornecedores de sistemas aplicativos para projetos simplificados (o *Kit Solução*), avaliava os projetos ampliados ou supervisionava a avaliação quando executada pela CEF e coordenava com o BID as atividades de elaboração, execução e revisão de projetos.

10 Cabia à CEF, nos projetos simplificados e sob coordenação do MF: apoio técnico na elaboração, documentação e avaliação dos projetos, orientar a aplicação das normas, receber termos adesão, auxiliar a UEM na operação inicial após a contratação, certificar elegibilidade, revisar projetos, formalizar contrato de subempréstimo, executar/controlar os pagamentos a fornecedores e apoiar licitações e a prestações de contas.

## ESTRUTURA DO PNAFM

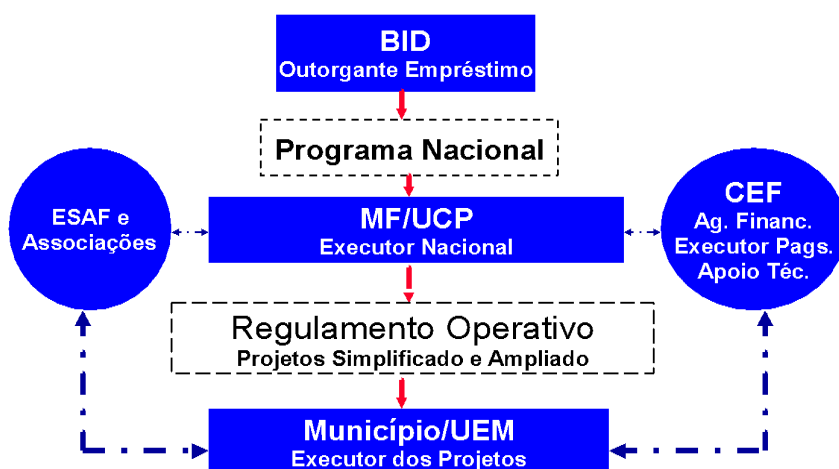


Figura 1 - O modelo organizativo do PNAFM

Fonte: apresentação PNAFM/BID (1999).



Quadro 6 - Procedimentos prévios ao contrato de subempréstimo com a CEF como agente financeiro

1. Assinar Termo de Adesão ao Programa.
2. Criar a Unidade de Execução Municipal.
3. Alocar no orçamento municipal os recursos do projeto.
4. Atender as condições da Resolução nº 43/01 e Resolução 02/2002, do Senado Federal, apresentando a documentação exigida e enviada à análise e autorização da STN para realizar a operação de crédito.
5. Ter apropriado no orçamento municipal o subempréstimo e dispor de recursos necessários para o financiamento complementar do projeto e pagamento de contrapartidas.
6. Preencher e apresentar Questionário de Levantamento de Dados e o Programa automatizado de apoio à Elaboração de Projetos (PEP) disponibilizado no site do MF/UCP.
7. Aprovação do projeto pela UCP (Projeto Ampliado) e aprovação de projeto na CEF (Projeto Simplificado).
8. Não possuir registros no CADIN (cadastro informativo de créditos não quitados do setor público federal).
9. Estar em dia com a atualização e entrega de dados contábeis consolidados para a STN avaliar as contas locais.
10. Obter autorização legislativa da Câmara de Vereadores para a tomada de subempréstimo.
11. Abrir conta corrente na CEF específica para a movimentação dos recursos do projeto.

Fonte: Cartilha PNAFM (s/d).

e de Administração. Para acessar o programa, os municípios deveriam atender as seguintes exigências (Quadro 6).

## **6. Avaliação dos resultados da Fase 1 do PNAFM na gestão municipal**

A avaliação do programa pode ser realizada a partir de níveis distintos de análise, pois os resultados alcançados em cada uma delas não têm relação com as demais. A primeira dimensão trata da eficiência do PNAFM e os avanços de capacidades estatais nos municípios que o contrataram, considerando seus objetivos alinhados nos cinco grupos e vinte e quatro componentes. Na Fase 2, os relatórios de acompanhamento não apresentam indicadores de eficiência. A segunda forma de avaliação trata da eficácia das ações diante de suas metas e, por fim, os indicadores de impacto e efetividade do programa.

Segundo o Relatório de Gestão da UCP (MF, 2008), os indicadores de eficiência nas dimensões de modernização administrativa e fiscal para uma amostra de trinta e quatro municípios foram: cadastros informatizados (IPTU e ISS) (94 % em ambos), informatização do sistema tributário (88 %), informatização do sistema financeiro (91 %), implantação de unidades de controle interno e auditoria (79 %), implantação de serviços de atendimento ao cidadão (76 %), implantação de ferramentas de gestão por resultados (50 %) e despesas com pessoal nos limites da LRF (art. 19) e a dívida pública nos limites do seu artigo 30 (100 %) (ver quadro 7).

Uma avaliação mais correta seria comparar esse público com a média nacional, além de especificar os municípios da amostra, o que não ocorreu. Na ausência dessas informações, utilizou-se a MUNIC IBGE (2009): dos 5227 municípios que possuíam cadastro imobiliário, 89,3 % estavam informatizados e, no caso do ISS, essa era a realidade de 86 %. Tendo esses dois indicadores para fins de comparação, o desempenho municipal com o programa supera a média, mas: a) em se tratando de um público majoritário de capitais e municípios polos,

Quadro 7 - Principais conclusões da Fase 1 e os aspectos positivos percebidos pelos municípios

Cooperação e assistência técnica para aperfeiçoar a gestão administrativa, tributária, previdenciária e financeira dos municípios em cumprimento ao dispositivo da LRF (art. 64).
Parcerias: disponibilização de ferramentas para os municípios em conjunto com Associações de Municípios e orientação da CGU sobre temas financeiros e aquisições/licitações.
Execução do Programa: maior pró-atividade do MF/CEF na comunicação e integração com os municípios.
Eficiência da gestão pública municipal: capacitação para organização administrativa e fiscal a ser desenvolvida com recursos próprios, incorporação de planejamento e cultura de modernização da gestão, intersetorialidade e acompanhamento de resultados.
Melhora do desempenho tributário, financeiro, patrimonial e previdenciário que, na média, aumentou em 30 % a receita municipal sem que fosse necessária a elevação de impostos.
Gestão de recursos humanos: valorização de servidores com capacitação e UEMs compostas basicamente por funcionários de carreira qualificados para a formular e coordenar projetos.

Fonte: Relatório de Gestão da UCP (2008).

as condições prévias possivelmente já eram superiores na comparação com os menores; b) nesse sentido, as diferenças de 5 % no IPTU e de 8 % no ISS não parecem tão expressivas. Em termos da cooperação federativa para desenvolver capacidades estatais municipais, a questão é saber se investir em sessenta e uma cidades justificou o investimento realizado, quando a comparação com a média nacional, que envolve quase 5000 pequenas localidades, não foi tão distante.

Outra forma de analisar a performance é avaliar a eficácia do programa ao comparar suas metas e os resultados alcançados. Como os Relatórios de Progresso destacam, ter 100 % de execução era a primeira medida de sucesso. Nessa linha, o Relatório de Gestão da UCP (2009, p. 29) sugere quatro critérios de avaliação, conforme a tabela 8.

Tabela 8 - Critérios de avaliação da primeira fase do programa  
(metas para os municípios participantes)

Meta da 1ª Fase	Resultados da 1a Fase
<p>Participação dos municípios: pelo menos 800 que não participaram dessa etapa firmem o Termo de Adesão.</p>	<p>297 Termos de Adesão (01/01/2005 a 18/04/2008): 37 % da meta considerada “substancialmente cumprida”.</p>
<p>Gestão fiscal (eficiência): ao menos 70 % com sistemas de gestão das finanças públicas e cadastro municipal.</p>	<p>Mais de 88 % dos municípios implantaram sistemas: meta considerada cumprida.</p>
<p>Gestão administrativa (transparência): ao menos 70 % com informações do orçamento disponível ao público.</p>	<p>Mais de 76 % dos municípios implantaram sistemas: meta considerada cumprida.</p>
<p>Responsabilidade Fiscal: ao menos 70 % com incremento nos indicadores de gestão (déficit e dívida pública, arrecadação tributária, controle e auditoria).</p>	<p>Mais de 70 % dos municípios cumpriram com a meta, embora apenas 25 % atingiram a meta de incremento da arrecadação tributária: meta considerada cumprida.</p>

Fonte: Relatório de Gestão da UCP/Ministério da Fazenda (2009).

Desse ponto de vista, o programa apresenta uma seleção de resultados de duas dimensões que, no informe final de avaliação da primeira fase, foram apontados como indicadores de eficácia. A primeira meta mostra o quão distante o programa esteve dos municípios. Em termos de cooperação intergovernamental, em quatro anos, obteve-se a adesão média anual de 74 (1,33 % ano/base de 5564 municípios). Os demais indicadores são significativos, mas resta saber o perfil dos municípios que atingiram as metas, pois isso pode ter impactos federativos assimétricos se a qualificação ocorreu sobretudo naqueles cujos perfis prévios já os colocavam em situação de vantagem frente aos demais.

Não é possível avaliar se houve um aprofundamento da assimetria federativa que melhorou ou não as capacidades estatais das *better off cities*. Uma pista dessa diferença de resultados por porte está no Relatório de Gestão da UCP (MF, 2008, p. 38) sobre o desempenho tributário de quatorze municípios. Dos 25 % de governos locais que atingiram as metas de aumentar a arrecadação nos percentuais estabelecidos pelo PNAFM, 20 % tinham entre 50.000 e 200.000 habitantes e 35 % acima de 200.000. Por este indicador, vê-se que houve uma apropriação desigual dos benefícios do programa, o que põe em dúvida a eficácia da meta para promover essas capacidades estatais por meio do suporte oferecido.

Em relação a Fase 2 foram mantidos os pilares básicos: o diagnóstico da fragilidade da gestão municipal e a insuficiência da sua qualificação técnica como um desafio a ser superado. O objetivo geral passou a ser manter a estabilidade social e macroeconômica, valendo-se dos mais modernos conhecimentos e instrumentos de gestão, visando à eficiência, eficácia e efetividade da gestão administrativa e fiscal (MF, 2013). Para tanto, obter equilíbrio fiscal, ampliar a receita própria e controlar a despesa pública seguiram sendo as bases para o crescimento econômico sustentável nos municípios.

Julgava-se que deveria ser ampliada a assistência técnica, em especial do MF, pois, conforme o Relatório de Gestão da UCP

(2009), uma das lições aprendidas foi a relevância deste Ministério como “promotor do desenvolvimento da gestão fiscal municipal”. O programa continuava sendo considerado o principal “instrumento referencial para as ações do governo voltadas para o fortalecimento da gestão administrativa e fiscal”. Assim, via-se com grande otimismo o fato de vinte e dois municípios terem contratado o programa, já que representavam 13,8 % da população nacional e 23,9 % do PIB. Estas municipalidades comprometeram 98,6 % do total dos valores financiados, o que motivou o encerramento das contratações no ano de 2012, embora existissem mais oitenta cidades interessadas.

Segundo o MF (2014), na Fase 2, os recursos seriam alocados em razão do grau de maturidade da gestão municipal. Prioritariamente em capitais, visando alinhar projetos nacionais integradores como Nota Fiscal Eletrônica e Escrituração Digital. Em segundo plano estavam os projetos pilotos de municípios pólos regionais,<sup>11</sup> buscando beneficiar localidades médias (até 150 mil habitantes) e pequenas (até 50 mil habitantes). A estratégia não foi a de incentivar maciçamente a elaboração de projetos e sim a de, eventualmente, orientar aqueles municípios que manifestaram interesse sobre o PNAFM (MF, 2010).

A posição implícita em favor da qualidade na Fase 1 (leia-se maiores municípios e, em tese, mais capacitados) foi assumida explicitamente na nova etapa. Nesses termos, manter o discurso do programa como via para fortalecer o pacto federativo por meio da modernização da gestão municipal perdeu qualquer sentido. Na Fase 2 aprofundou-se ainda mais a assimetria de acesso em favor das capitais e dos grandes municípios, o que não deixou de ser um efeito das regras de adesão baseadas em candidaturas voluntárias.

Outra forma de avaliar o programa (Fase I e Fase II) são seus indicadores de impacto que tiveram sua evolução apresentada nos

11 Estes seriam bases de arranjos intermunicipais para a celebrar o contrato, visando incentivar consórcios públicos e alinhar o programa com os municípios nos Territórios da Cidadania. Novamente foram propostos projetos pré-formatados, mas “flexíveis”, incluindo produtos existentes no Portal do Software Brasileiro. Dois projetos pilotos deveriam ser executados (Ilhéus/Bahia e Mossoró/Rio Grande do Norte) (MF, 2014). Contudo, nada ocorreu para atender a esse público de cidades.

Relatórios de Progresso da UCP entre 2002 e 2011 (no ano seguinte, último para concluir a execução da Fase 1, tais informações não foram divulgadas). Os Relatórios apresentam indicadores de impacto em áreas chave (receita própria, despesas e gestão de pessoas). Nessa pesquisa, serão utilizados três parâmetros para essa avaliação: taxa de execução orçamentária, taxa de despesa pessoal ativo/despesas correntes e taxa de arrecadação própria em 2001 e 2012.<sup>12</sup>

As informações apresentadas nos Relatórios de Progresso comparam médias dos indicadores entre governos locais participantes e o restante dos municípios. Nessa pesquisa foi adotado o ano de 2001, antes de o PNFAM iniciar, como T0 para comparar com 2012 (T1). Os demais procedimentos metodológicos são idênticos aos utilizados para o caso do PMAT. Será avaliado apenas o PNAFM Ampliado (municípios com mais de 50 mil habitantes). O grupo de tratamento é composto de sessenta e seis municípios para os quais há dados sobre suas finanças em 2001 e 2012. Brasília, que contratou a Fase 2, foi excluída, pois recebe transferências do FPM e FPE, o que prejudica a comparação com as demais cidades.

O primeiro indicador a ser analisado é a despesa com pessoal, que consta dos Relatórios de Progresso até 2011 (figura 2). As tabelas 9 a 14 mostram os resultados nos municípios.

Pela informação apresentada no Relatório, os municípios do PNAFM não se distinguem muito da média nacional. Mas esse procedimento não define um T0 antes do início do PNAFM, e tampouco introduz um modelo de análise com covariáveis para controlar seu efeito, pois pode ser que outros aspectos sejam responsáveis pelos valores alcançados no quesito “despesa com pessoal ativo”. Conforme a análise da regressão DD, entre 2001 e 2012, o programa não gerou resultados que possam ser tributados como efeito de sua ação.

No que tange à despesa com pessoal, características intrínsecas

---

12 As covariáveis são as mesmas utilizadas no caso PMAT, tendo por base o ano de 2000 e 2010, pois o banco de dados SEADE possui informações para esses anos. A frota de veículos (base Denatran 2001 e 2012), PIB Municipal (base IBGE 2001 e 2012) e população rural e total (Censo Populacional IBGE 2000 e 2010).

Participação na despesa de pessoal ativo sobre total

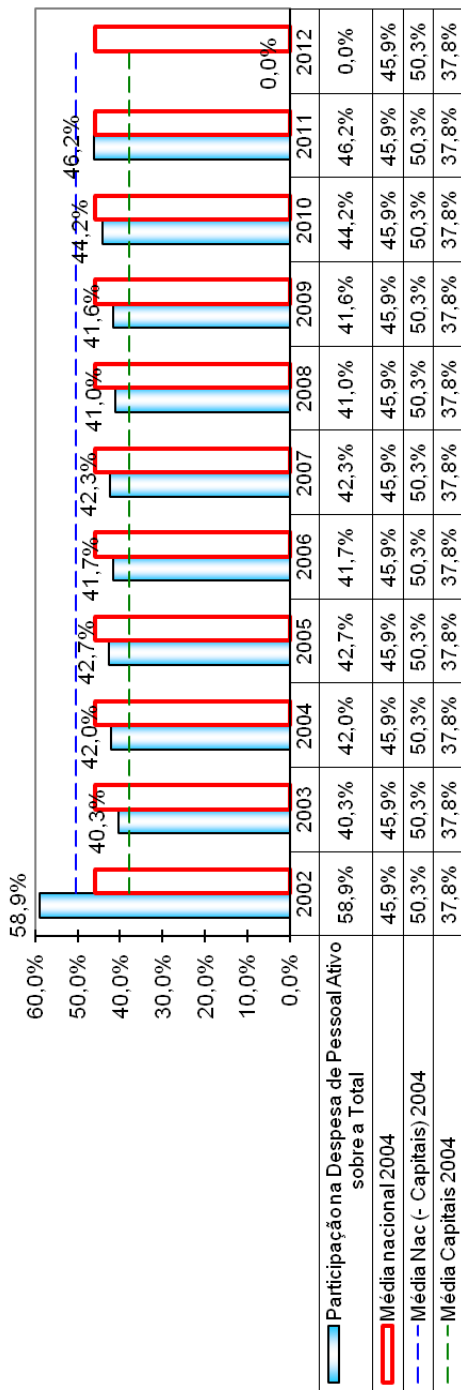


Figura 2 - Participação na despesa de pessoal ativo (despesa com pessoal ativo/despesa corrente realizada)

Fonte: Relatório de Progresso UCP/MF (junho/dezembro de 2011) (Ministério da Fazenda, 2011).



Tabela 9 - Resultados da regressão sobre a despesa de pessoal ativo/despesa total (municípios + 50 mil hab.)

Teste	Coefficiente	Erro-padrão	t	P> t	95 % intervalo confiança
Tempo	.1730826	.0097775	17.70	0.000	.1538964 .1922687
Participante	.0062511	.0110189	0.57	0.571	-.15371 .0278732
Tempo*Particip.	-.0105337	.0197474	-0.55	0.594	-.0493835 .0282162

Número de obs. = 1048  
 F (14, 1029) = .  
 P>F=0.000  
 R-quadrado = 0.5289  
 Raiz MSE = .07638

Fonte: elaboração própria.

(1) N=524 municípios, incluídos os 73 do grupo de tratamento.

Tabela 10 - Resultado da regressão sobre despesa de pessoal ativo/despesa total (municípios + de 50 mil hab.)

	Participante	Não Participante	Diferença
Antes	0,41	0,40	0,01
Depois	0,55	0,56	0,01
Diferenças	0,14	0,16	0,02

Fonte: elaboração própria.

(1) Cálculos com base em STN/FINBRA 2001 e 2012. N=420 municípios antes e N=496 municípios depois no grupo de controle. O grupo de tratamento N=66 antes e depois.

da gestão municipal foram as principais responsáveis pelos avanços nessa área que, como pode ser visto, foram muito pequenos tanto em termos gerais como na comparação dos dois grupos de municípios.

Quanto ao aumento da receita própria, essa era a meta central do PNFAM como forma de expandir a autonomia municipal em relação às transferências federais. Ainda que frente à média nacional os resultados apresentados nos Relatórios de Progresso sejam significativos para o grupo de municípios que contratou o PNAFM, a regressão DD mostra que esse avanço não está associado ao programa. Uma evidência nessa linha é que os valores financiados não têm impacto estatístico. Na média, nem mesmo o ingresso no programa foi relevante. Além da evolução gerencial em âmbito municipal, o que explica o aumento da receita própria é o porte populacional, % de população rural, nível de desenvolvimento social (IDHM, índice de Gini e % da população que recebe até 1 SM) e a taxa de servidores públicos.

O grau de execução orçamentária é outro indicador em que o resultado buscado (efeito do programa no tempo) igualmente não ocorreu, como o próprio Relatório de Progresso mostra. Essa situação poderia ser provocada por outras variáveis, além de o programa vir a ser também um fator estatisticamente significativo, o que não ocorreu, como se vê abaixo.

De forma geral, constata-se que o PNFAM não teve impacto na performance de nenhum dos três indicadores acima apresentados, pois seu comportamento, de 2001 a 2012, deveu-se a fatores próprios de cada município, afora o efeito de outras variáveis do modelo estatístico que estão no apêndice deste capítulo.

Em se tratando de gerar capacidades estatais municipais, nos termos de Burgess (1975), no período analisado, o PNAFM não gerou nenhum impacto. O desencontro que houve entre suas metas grandiosas em termos de participação e a realidade de seus resultados, no mínimo, mostra um desalinhamento entre a sua proposta e a efetividade alcançada na gestão municipal. Como este foi um programa concebido de forma centralizada, e mesmo que tenha se direcionado para os maiores

Grau de esforço de Arrecadação Municipal

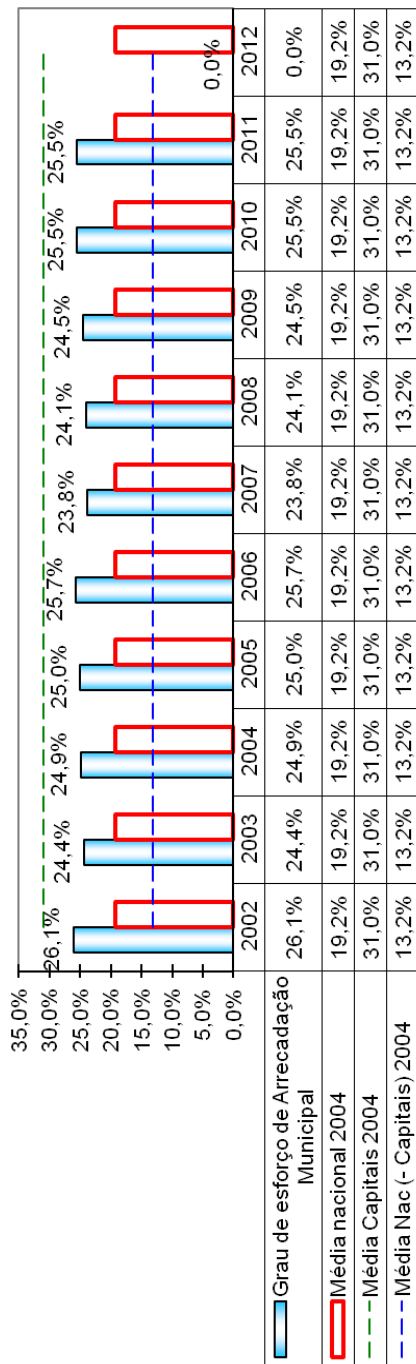


Figura 3 - Esforço de arrecadação municipal (receita tributária própria realizada/receita corrente realizada)

Fonte: Relatório de Progresso UCP/MF (junho/dezembro de 2011). (Ministério da Fazenda, 2011).

Tabela 11 - Resultados da regressão sobre grau de arrecadação própria (municípios acima de 50 mil hab.)

Teste	Coefficiente	Erro-padrão	t	P> t	95 % intervalo confiança
Tempo	-.363589	.0084994	-4.28	0.000	-.053037    -.0196808
Participante	.- 0093051	.0080279	-1.16	0.247	-.025058    .0064478
Tempo*Particip.	.0189372	.0128993	1.47	0.142	-.0063748    .0442492

Número de obs.=1048  
F (14, 1030) =80.75  
P>F = .  
R-quadrado = 0.5404  
Raiz MSE = .06005

Fonte: elaboração própria.

(1) N=420 municípios antes e N=482 municípios depois no grupo de controle. O grupo de tratamento N=73.

Tabela 12 - Resultados estimados das diferenças em diferenças sobre arrecadação própria municipal

	Participante	Não Participante	Diferença
Antes	0,161	0,131	0,03
Depois	0,188	0,137	0,051
Diferenças	0,027	0,006	0,021

Fonte: elaboração própria.

(1) Cálculos com base em STN/FINBRA 2001 e 2012. N=420 municípios antes e N=496 municípios depois no grupo de controle. O grupo de tratamento N=66 antes e depois.

Grau de realização da Despesa Orçamentária

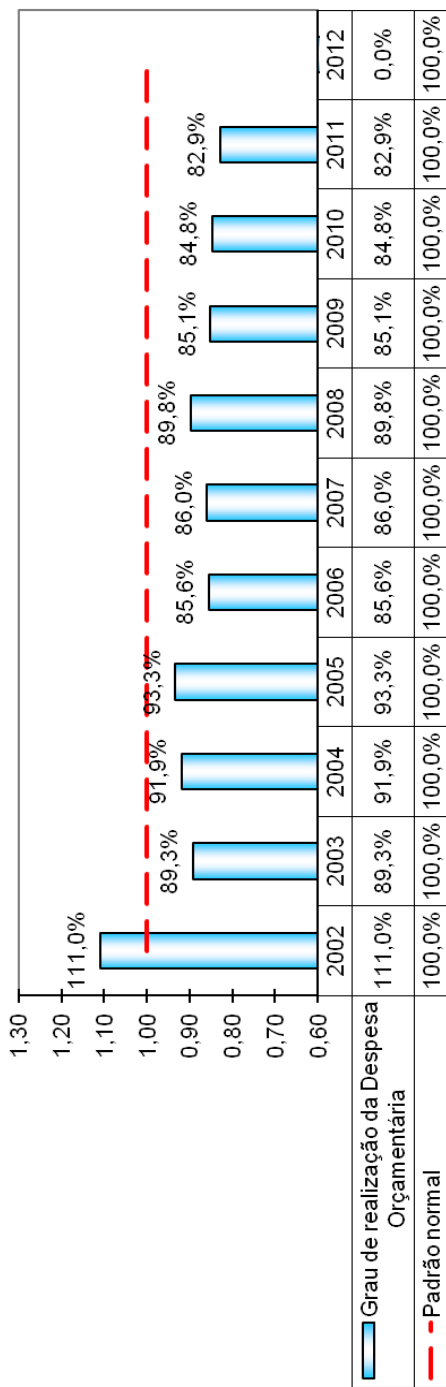


Figura 4 - Grau de esforço de arrecadação municipal (receita tributária própria/receita corrente)

Fonte: Relatório de Progresso UCP/MF (junho/dezembro de 2011) (Ministério da Fazenda, 2011).

Tabela 13 - Resultados da regressão sobre grau de execução orçamentária (municípios acima de 50 mil hab.)

Teste	t	P> t	95 % intervalo confiança
Tempo	-8,03	0,000	-.1536304
Participante	-0,47	0,638	-.0333617
Tempo*Particip.	0,46	0,646	-.0334199

Número de obs. = 1048  
 F (15, 1030) = .  
 P>F = .  
 R-quadrado = 0,2209  
 Raiz MSE = .10296

Fonte: elaboração própria.

(1) N=524 municípios, incluídos os 73 do grupo de tratamento.

Tabela 14 - Resultados estimados das diferenças em diferenças sobre o grau de execução orçamentária

	Participante	Não Participante	Diferença
Antes	1,14	1,14	0
Depois	1,06	1,04	0,02
Diferenças	0,08	0,1	0,02

Fonte: elaboração própria.

(1) Cálculos com base em STN/FINBRA 2001 e 2012. N=420 municípios antes e N=496 municípios depois no grupo de controle. O grupo de tratamento N=66 antes e depois.

municípios, constata-se que a assimetria de acesso em favor desses não teve contrapartida na melhoria da sua gestão ao longo do tempo. Sob o ponto de vista das relações intergovernamentais, esta é uma má inferência, pois mostra que programas federais com esse tipo de formato tendem a lograr menos êxito quanto à candidatura das localidades assim como na possibilidade de promover suas capacidades estatais.

## 7. Conclusão

O PMAT e o PNAFM existem, respectivamente, desde 1997 e 2001 e o total de municípios que os acessaram até 2014 foi muito reduzido. Ambos totalizaram 472 operações em 403 municípios (7,2 % dos 5570 existentes no país), pois cinquenta e um contrataram o mesmo programa mais de uma vez, ou então ambos, em um total de cento e vinte projetos. Para se ter uma ideia da assimetria de acesso, 26 % de todos os projetos foram contratados por 12,7 % dos municípios que, em termos financeiros, respondem por 63,4 % do total dos valores financiados nos dois programas. Desses municípios que, no mínimo, contrataram mais de um projeto, apenas oito têm menos de 100.000 mil habitantes, embora esse intervalo populacional representasse, em 2012, apenas 5,2 % de todos os municípios do país. Quanto à distribuição regional, 83 % dos cinquenta e um municípios estão nas regiões Sul e Sudeste e representaram 81,5 % de todos os financiamentos já muito seletivos. Com efeito, em relação a adesão e acesso ao crédito, a assimetria em termos regionais em favor dos maiores municípios e dos que contrataram mais de uma vez foi flagrante, pois houve uma significativa concentração das linhas de crédito.

Se de um lado estes resultados podem ser um prêmio aos municípios empreendedores e sua capacidade de iniciativa, do ponto de vista das relações intergovernamentais esse não é um bom sinalizador. A mensagem passada em ambos os programas não é que o público-alvo potencial, que são as localidades com menos capacidade estatal, seriam contemplados. Ao contrário, a preferência recaiu sobre os que foram mais capazes de se ajustarem às regras administrativas e exigências legais (o *go by the book* para Wright, 1988).

Em termos federativos, o PMAT e o PNAFM nada fizeram para reduzir estas disparidades, pois argumentar que os municípios são autônomos e decidem ou não a sua candidatura, ao fim e ao cabo, contribuiu para manter o *status quo* das desigualdades existentes entre os menores e os maiores. Em termos da cooperação intergovernamental para promover capacidades estatais municipais os efeitos não poderiam ser mais deletérios. E assim foi, pois tanto no acesso ao PMAT como ao PNAFM, a pactuação federativa buscada para lidar com a carência de gestão nos municípios gerou resultados pouco expressivos.

Ademais, a assimetria de acesso não foi respondida em termos de impacto para os municípios que contrataram os programas. O PMAT e o PNAFM podem ter sido eficientes e eficazes, mas não foram efetivos, mesmo que seu público-alvo predominante tenha sido as maiores localidades que, em tese, já eram previamente mais capacitadas gerencial e administrativamente. Da forma como o PMAT e o PNAFM foram concebidos e implantados são reduzidas as chances deste tipo de programa contribuir para ampliar e qualificar a cooperação intergovernamental,<sup>13</sup> pois os empréstimos priorizaram a *capacidade* fiscal dos municípios interessados ao invés da sua *necessidade* de modernizar suas capacidades estatais.

---

13 O relatório final da fase I do PNAFM faz essa “mea culpa” ao comentar a execução do projeto: “A coordenação e a execução compartilhada de um programa global, e de âmbito nacional, exige clara definição de papéis e responsabilidades, bem como a adoção de modelo de gestão descentralizado que aproxime a coordenação nacional dos executores locais.” (UCP/COOPE/SGE/SE/MF, 2013, p. 47).



## Referências

AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer 4: Os municípios e as eleições de 2000*, p.35-57, 2000.

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J. S. *Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

BID. *Fortalecimento institucional da gestão pública*. Porto Alegre, 1999. Mimeografado.

BNDES. *Circular 031/2013, de 26 de setembro de 2013*. Programa BNDES de Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos Automático – BNDES PMAT Automático. Rio de Janeiro: BNDES, 2013.

\_\_\_\_\_. *BNDES PMAT. Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos*. Rio de Janeiro: BNDES, 2013.

\_\_\_\_\_. *PMAT. Apresentação da linha de Financiamento do BNDES para Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos - BNDES PMAT e BNDES PMAT Automático*. Rio de Janeiro: BNDES, 2011.

\_\_\_\_\_. *Apresentação da linha de Financiamento do BNDES para Modernização da Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos - BNDES PMAT*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

\_\_\_\_\_. *Guia de operações com mandatário*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

BURGESS, P. M. Capacity Building and the Elements of Public Management. *Public Administration Review*, v. 35, Special Issue. Policy Management Assistance: A Developing Dialogue, p. 705-716, 1975.

CARTILHA PNAFM. Disponível em: <https://auadinformatica.files.wordpress.com/2011/04/cartilha-pnafm.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2011.

CORRÊA, L. V. Atuação do BNDES nos investimentos na gestão do setor público: estudo do caso Pmat — Santo André (SP). *Bndes Setorial: Setor Público*, n. 30, p. 211-236, 2009.

DOWNS, A. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company, 1967

GRIN, E. J.. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a administração pública gerencial. *E&G Economia e Gestão*, v.15, n. 39, p. 66-88, 2015.

GUARNERI, L. S. (org.). *Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

GUEDES, J. R. M. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Ibam, 2001.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - 2ª fase. Relatório de Progresso*. Julho a Dezembro de 2014. Brasília: UCP, 2014.

\_\_\_\_\_. *Relatório de finalização do projeto PNAFM Fase I*. Brasília: P/COOPE/SGE/SE/MF, 2013.

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. Relatório de Acompanhamento Julho a Dezembro de 2011*. Brasília: UCP, 2011

\_\_\_\_\_. *Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. Relatório de Acompanhamento Janeiro a Dezembro de 2010*. Brasília: UCP, 2010.

..... *Relatório de Gestão 2009. Exercício 2009*. Brasília: Unidade de Coordenação de Programas, 2009.

..... *Relatório de Gestão 2008*. Brasília: Unidade de Coordenação de Programas, 2008.

..... *Relatório de Gestão 2007*. Brasília: Unidade de Coordenação de Programas, 2007a.

..... *Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros*. Relatório de Acompanhamento Julho a Dezembro de 2007. Brasília: UCP, 2007b.

..... *Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros*. Relatório de Acompanhamento Janeiro a Junho de 2006. Brasília: UCP, 2006a,

..... *Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros*. Relatório de Acompanhamento Julho a Dezembro de 2006. Brasília: UCP, 2006b,

..... *Relatório de Gestão 2004. Exercício 2004*. Brasília: Unidade de Coordenação de Programas, 2004.

PRESSMAN, J. L. *Federal Programs and City Politics*. Berkeley: University of California Press, 1975.

RAMOS, M. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 32, p. 95-114, 2009.

SOUZA, C.; BLUMM, M. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, n. 48, p. 51-67, 1999.

WRIGHT, D. S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

## Outras fontes

DENATRAN. *Estatística. Frota*. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/frota.htm>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2016.

IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios*. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=46](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46). Acesso em: 06 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (anos 1999 até 2014); Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/> >. Acesso em: 03 de mar. 2015.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico* (ano 2000 e ano 2010). Disponível em: < [www.ibge.gov.br/home](http://www.ibge.gov.br/home) > Acesso em: 10 de julho 2015.

\_\_\_\_\_. Síntese de Indicadores Sociais 1999. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv82162.pdf>. Acesso em: 01 Mar.2016.

INEP. *Evolução da educação superior - graduação*. Disponível: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/evolucao-1980-a-2007>. Acesso em: 12 fev. 2016.

PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano dos Municípios*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>. Acesso em: 07 de janeiro de 2016.

STN. *FINBRA - Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios*. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-aneis](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneis). Acesso em: 03 de fevereiro de 2015.

## Apêndices

### PNAFM - DESPESA DE PESSOAL – COMPARAÇÃO GERAL

Linear regression      Number of obs=      1047  
 F(14, 1029).      =      .  
 Prob F.      =      .  
 R-squared      =      0.5289  
 Root MSE      =      .07638

Grau desp pessoal	Coef.	Robust Std. Err.	T	P (t)	95 % Conf.	Interval
Rec Orca	-2.55e-12	7.89e-12	-0.32	0.747	-1.80e-11	1.29e-11
PNAFM	.0062511	.0110189	0.57	0.571	-.015371	0.278732
Valor Programa	1.57e-10	4.98e-10	0.32	0.752	-8.20e-10	1.13e-09
Tempo	.1730826	.0097775	17.70	0.000	.1538964	.1922687
IDHM	-.2517678	.1151649	-2.19	0.029	-.4777527	-.0257829
Ind Gini	-.0075681	.059363	-0.13	0.899	-.1240544	.1089182
Pop Pobre	-.000455	.0007167	-0.63	0.526	-.0018615	.0009514
Tx Desocupa Acima 18 anos	.0014274	.000726	1.97	0.050	2.78e-06	.002852
Tx Trab Pub	.0008274	.0010068	0.82	0.411	-.0011482	.0028029
Renda 1SM	-.0005918	.0004022	-1.47	0.141	-.001381	.0001974
Pop Ocup Nivel Superior	-.0011957	.0006251	-1.91	0.056	-.0024222	.0000308
Formaliza Trabalho	-.0002664	.0001895	-1.41	0.160	-.0006382	.0001055
Pib munic	1.20e-09	6.09e-10	1.98	0.048	8.85e-12	2.40e-09
Frota Veiculos	-3.50e-08	3.52e-08	-0.99	0.321	-1.04e-07	3.41e-08
Pop Total	-3.05e-08	1.58e-08	-1.93	0.053	-6.15e-08	4.54e-10
Pop Rural	3.36e-07	1.87e-07	1.80	0.073	-3.09e-08	7.04e-07
após	-.0105337	.0197474	-0.53	0.594	-.0492835	.0282162
constante	.5972114	.0762759	7.83	0.000	.4475373	.7468854

# PNAFM ARRECADAÇÃO PRÓPRIA – COMPARAÇÃO GERAL

Linear regression      Number of obs=      1047  
 F(14, 1030).          =      .  
 Prob F.                =      .  
 R-squared             =      0.5401  
 Root MSE             =      .06005

Grau Arrecada Prop	Coef.	Robust Std. Err.	T	P (t)	95 % Conf. Interval
PNAFM	-.0093051	.0080279	-1.16	0.247	-.025058    .0064478
Valor Programa	-3.03e-10	4.25e-10	-0.71	0.476	-1.14e-09    5.31e-10
Tempo	-.0363589	.0084994	-4.28	0.000	-.053037    -.0196808
IDHM	.310679	.0733488	4.24	0.000	.1667489    .4540691
Ind Gini	.2434195	.0475489	5.12	0.000	.1501157    .3367234
Pop Pobre	.0000791	.0004483	0.18	0.860	-.0008005    .0009588
Tx Desocupa Acima 18 anos	.0011728	.0005714	2.05	0.040	.0000515    .0022941
Tx Trab Pub	-.0023266	.0007196	-3.23	0.001	-.0037386    -.0009146
Renda 1SM	-.0013747	.0002823	-4.87	0.000	-.0019286    -.0008208
Pop Ocup Nivel Superior	.0009704	.0006883	1.41	0.159	-.0003804    .0023211
Formaliza Trabalho	.0003818	.0001771	2.16	0.031	.0000342    .0007293
Pib munic	-4.31e-10	3.57e-10	-1.21	0.228	-1.13e-09    2.70e-10
Frota Veiculos	3.34e-08	3.23e-08	1.03	0.301	-3.00e-08    9.68e-08
Pop Total	4.00e-08	1.34e-08	2.98	0.003	1.36e-08    6.63e-08
Pop Rural	-5.33e-07	1.10e-07	-4.85	0.000	-7.49e-07    -3.18e-07
após	.0189372	.0128993	1.47	0.142	-.0063748    .0442492
constante	-.1613219	.0495889	3.25	0.001	-.2586287    -.064015

# PMAT - DESPESA DE PESSOAL- COMPARAÇÃO GERAL

Linear regression Number of obs= 7344

F(15, 7326)= .

Prob F = .

R-squared. = 0.5072

Root MSE. = .07628

Grau desp pessoal	Coef.	Robust Std. Err.	T	P(t)	95 % Conf.	Interval
Rec Orca	5.85e-11	1.06e-11	5.51	0.000	3.77e-11	7.93e-11
Pmat	.007144	.0050242	1.42	0.155	-.0027049	.0169929
Valor programa	-1.84e-10	7.05e-11	-2.61	0.009	-3.22e-10	-4.58e-11
Tempo	.1531502	.0029482	51.95	0.000	.1473708	.1589296
IDHM	.0521312	.0245209	2.13	0.034	.0040633	.1001992
Ind Gini	0.0077219	.0148807	0.52	0.604	-.0214485	.0368923
Pop Pobre	-.0001422	.000134	-1.06	0.288	-.0004049	.0001204
TX Desocupa Acima 18 anos	.0010101	.0002147	4.70	0.000	.0005892	.001431
TX Trab Pub	-.0006105	.0002213	-2.76	0.006	-.0010443	-.0001767
Renda ISM	.0000787	.000094	0.84	0.402	-.0001056	.0002631
Pop Ocup Nivel Superior	-.0002022	.0003197	-0.63	0.527	-.0008288	.0004245
Formaliza Trabalho	-.000069	.0000755	-0.91	0.360	-.000217	.0000789
Pib MUNIC	-1.17e-09	4.95e-10	-2.35	0.019	-2.14e-09	-1.94e-10
Frota Veículos	-236e-07	7.05e-08	-3.34	0.001	-3.74e-07	-9.76e-08
POP Total	-9.52e-09	2.46e-08	-0.39	0.699	-5.78e-08	3.87e-08
Pop Rural	1.09e-06	1.70e-07	6.43	0.000	7.60e-07	1.43e-06
após	-.0099068	.0066408	-1.49	0.136	-.0229248	.0031111
constantes	.3472831	.0192493	18.04	0.000	.309549	.3850172

# PMAT - ARRECADAÇÃO PRÓPRIA – COMPARAÇÃO GERAL

Linear regression Number of obs= 7344

F(15, 7327) = .

Prob F. = .

R-squared = 0.4357

Root MSE. = .05016

Grau arrecada prop	Coef.	Robust Std. Err.	T	P (t)	95 % Conf. Interval	Interval
Pmat	.0431514	.0052254	8.26	0.000	.0329081	.0533947
Tempo	-.0264197	.0021644	-12.21	0.000	-.0306626	-.0221767
Valor Programa	3.97e-10	1.78e-10	2.23	0.026	4.77e-11	7.47e-10
IDHM	.0998017	.0141948	7.03	0.000	.0719758	.1276276
Renda 1SM	-.0012105	.0000606	-19.99	0.000	-.0013292	-.0010917
Pop Ocup Nivel Superior	.0018784	.0002969	6.33	0.000	.0012964	.0024604
Formaliza Trabalho	-.0000213	.000531	-0.40	0.689	-.0001254	.0000829
Ind Gini	.0875616	.0106427	8.23	0.000	.0666989	.1084243
Pop Pobre	.0001534	.000072	2.13	0.033	.0000123	.0002945
Tx Desocupa Acima 18 anos	.0015866	.000155	10.24	0.000	.0012828	.0018905
Tx Trab Pub	-.0011254	.0001482	-7.59	0.000	-.0014159	-.0008348
Frota Veiculos	-1.52e-07	6.83e-08	-2.22	0.027	-2.86e-07	-1.76e-08
Pop Total	1.42e-07	2.12e-08	6.70	0.000	1.01e-07	1.84e-07
Pop Rural	-4.42e-07	2.43e-07	-1.82	0.069	-9.18e-07	3.43e-08
Pib munic	-1.33e-10	8.52e-10	-0.16	0.876	-1.80e-09	1.54e-09
após	.0055807	.0062492	0.89	0.372	-.0066695	.017831
constante	.008101	.0112624	0.72	0.472	-.0139766	.0301786



# **CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE O LIVRO ENSINA SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS NO BRASIL**

**EDUARDO JOSÉ GRIN**

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV/SP).

**FERNANDO LUIZ ABRUCIO**

Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP) e ganhador do prêmio Moinho Santista de melhor cientista político na categoria juventude (2001). Articulista do jornal Valor Econômico.

**DIOGO JOEL DEMARCO**

Docente associado da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente permanente no Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia (PPECO/UFRGS). Vice-diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS).

Resta pouca dúvida que os municípios brasileiros, de forma geral, possuem poucas capacidades estatais para responderem ao conjunto de atribuições que crescentemente passaram a ser de sua responsabilidade. Esta leitura já vem sendo realizada pela literatura há um bom tempo, embora os últimos quatro anos venham testemunhando uma ampliação da utilização deste debate e seus efeitos sobre limites e possibilidades na atuação dos governos locais. Com o objetivo de avançar na compreensão deste fenômeno, este livro analisou as diferentes realidades das capacidades estatais administrativas e políticas em onze áreas de atuação dos municípios brasileiros. Nesse sentido, trata-se de um esforço coletivo inédito que confirma achados prévios de outras pesquisas, ao mesmo tempo em que avança em questões teóricas e empíricas sobre este tema relacionado aos estudos do poder local no país.

Este estudo toma os municípios como unidade de análise por três razões, em linha com Zibblatt (2008): a) deixar de examinar a arena local ignora um importante *locus* de ação política onde bens públicos são frequentemente criados; e b) o vínculo entre preferências sociais e resultados de políticas pode ser mais facilmente identificado no nível local; c) apesar da importância de entender como as políticas públicas são influenciadas pelas preferências dos cidadãos, é igualmente chave entender como serviços e políticas públicas são produzidos e entregues pelos governos locais.

Dessa forma, existe um papel crucial no papel das capacidades locais na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente por conta do novo federalismo brasileiro inaugurado pela Constituição de 1988. Ampliou-se a centralidade aos municípios na prestação dos principais serviços públicos, processo que se tornou ainda mais relevante pela ampliação inédita das ações estatais de Welfare durante trinta anos (até 2018).

O estudo comparado sobre as capacidades estatais municipais realizado neste livro trabalha com duas abordagens teóricas e analíticas que se complementam. De um lado, o enfoque do institucionalismo

histórico que destaca que trajetórias de políticas públicas conformam regras de funcionamento que influenciam sua evolução no tempo. Escolhas governamentais sobre o desenho das políticas públicas atuam como constrangimento ou estímulo para etapas seguintes de seu desenvolvimento (Skocpol, 2002; Skocpol; Finnegold, 1982). As análises setoriais das políticas públicas discutidas neste livro evidenciam esta realidade. Por exemplo, a forma como a área da saúde foi organizada desde 1990, com um arranjo sistêmico bastante articulado em termos intergovernamentais, é bem diferente da área cultural, onde não houve uma indução federativa tão marcante e cuja marca é um conjunto fragmentado e heterogêneo de ações no plano municipal.

Distintas trajetórias de políticas públicas, portanto, condicionam diferentemente os tipos de recursos disponíveis para os governos locais. Mas, por outro lado, considerou-se aqui também a heterogeneidade territorial, pois ela permite verificar “até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar interações sociais dentro de suas ações” (Cingolani, 2013, p. 31). Assim, além da diferença setorial, também importa considerar e mensurar a variação subnacional de capacidade estatal (Luna; Soifer, 2017; Acemoglu; Jimeno; Robinson, 2014). É neste duplo campo de análise que este livro se insere: variação territorial e variação entre setores de políticas públicas existentes nos governos locais (Ingraham, 2007).

## **1. O papel dos sistemas nacionais de políticas públicas na promoção das capacidades estatais municipais**

Um dos elementos centrais para a construção de capacidades estatais locais relaciona-se com a existência ou não de um sistema nacional de políticas públicas em cada setor, algo que envolve uma forte coordenação federativa em termos de financiamento, apoio e indução federal e, em menor medida, estadual aos governos municipais (Franzese; Abrucio, 2013). Os sistemas nacionais não só tendem a fortalecer as capacidades estatais locais, como podem favorecer a maior

homogeneização das condições de formulação e implementação no conjunto das municipalidades brasileiras.

Esse argumento da literatura foi fortemente verificado nos estudos realizados por este livro, que realçaram que políticas públicas organizadas por meio de sistemas nacionais conseguiram criar mais capacidades estatais locais e com maior homogeneidade ou convergência (ver capítulo 11 escrito por Renata Bichir e Sérgio Simoni Jr.). Esta é a situação das áreas de saúde e assistência social, de forma mais contundente, embora pareça ter sido mais exitoso neste último setor a obtenção desta menor heterogeneidade. A obrigatoriedade da implantação, em nível municipal, de estruturas organizacionais mínimas como requisito para o recebimento de recursos federais cumpriu este papel. Em políticas em que a atuação do governo federal foi menos estruturada por meio de sistemas nacionais observa-se uma menor convergência quanto às capacidades estatais. Este é o caso das políticas de habitação, cultura e, como caso intermediário, educação.

Fernanda Lima-Silva e Maria Rita Loureiro (capítulo 12) mostram, em linha com os estudos de Arretche *et al.* (2012) que, na área da habitação, enquanto houve um processo mais organizado do governo federal, sobretudo com o SNHIS, logrou-se melhorar as capacidades administrativas locais. A descontinuidade da implantação deste desenho de política pública pelo governo federal representou uma desaceleração e estagnação nos avanços obtidos até 2012. Quando comparado com saúde e assistência social, esta é uma lição importante: indução federativa sem continuidade pode não garantir a manutenção do processo de modernização e qualificação administrativa e gerencial nos municípios.

A área da cultura mostra uma situação distinta, pois Flávio Fontanelli (capítulo 13) destaca que há dados positivos sobre o papel do MinC no plano municipal. Porém, persistem fragilidades nas capacidades locais que são incompatíveis com uma década de incentivos federais à descentralização das políticas culturais. A implantação

do Sistema Nacional de Cultura (SNC) não viabilizou um modelo de relações intergovernamentais capaz de inserir um contingente representativo de municípios de modo a ampliar suas capacidades administrativas. O desenho do SNC não gerou induções críveis, sobretudo quanto ao seu financiamento continuado, afora a exigência de institucionalização no nível local, de modo que a implantação dos sistemas municipais não se tornou uma opção predominante.

A educação tem uma situação diferente dos setores anteriormente analisados, ocupando uma posição intermediária numa escala de classificação dos sistemas nacionais de políticas públicas. Isso ocorre porque, por um lado, a política educacional tem algumas ações sistêmicas ordenando sua lógica setorial, como o financiamento do Fundeb, e algumas ações de indução federal (como o Plano de Ações Articuladas e o Programa Nacional de Alimentação Escolar). Por outro, no entanto, não há efetivamente um Sistema Nacional de Educação do ponto de vista legal, o que na prática significa a ausência de fóruns federativos bipartites e tripartites, enfraquecendo a participação dos governos subnacionais nas decisões federais. Isso faz com que a relação da União com as Prefeituras seja bem mais heterogênea do que nos campos da saúde e da assistência social, embora tenha havido, pelo menos até o início do mandato do presidente Bolsonaro (2019), uma maior estabilidade de financiamento e de ações governamentais do que na cultura ou na habitação.

Esse duplo aspecto aparece claramente no estudo de Fernando Abrucio e Catarina Segatto (capítulo 10). Os autores enfatizam que a maioria dos programas federais exigiu que os governos subnacionais criassem uma Secretaria, elaborassem um Plano e criassem um Conselho para receberem os recursos. A quase totalidade dos municípios possui seu Plano Municipal de Educação, mas isso não é verdadeiro para os demais instrumentos de gestão. Por exemplo, para os conselhos escolares e arenas de participação social, mesmo havendo exigências legais para o repasse de recursos.

Pesa contra os resultados na área educacional o desenho da política em dois aspectos. O primeiro é a ausência de um arranjo formal de fóruns federativos similar ao SUS e aos SUAS. O segundo diz respeito à duplicidade de redes existente no Ensino Fundamental, isto é, governos estaduais e municipais podem atuar neste ciclo educacional, o que pode gerar competição e, sobretudo, descoordenação federativa na prestação deste serviço público (Abrucio, 2010). A duplicidade de redes aparece de múltiplas formas ao longo das unidades da Federação, gerando um caleidoscópio amplo de políticas educacionais no plano subnacional num país territorialmente muito desigual. Como resultado disso, há uma maior heterogeneidade de capacidades estatais municipais.

A comparação de cinco políticas públicas que compõem o escopo de atuação dos municípios (artigo 23 da Constituição Federal de 1988), abrigadas em diferentes arranjos institucionais, mostra trajetórias distintas quanto ao nível de avanço das capacidades estatais dos governos municipais. Políticas organizadas nas quais o *enforcement* federal é mais forte, sobretudo se realizado por incentivos estáveis, se traduzem em menor heterogeneidade nos atributos de capacidades estatais locais. Com efeito, o desenho da cooperação federativa importa para a modernização da gestão municipal, ao menos comparando os cinco casos analisados neste livro. Mesmo que se considere a desigual relevância da saúde, assistência social, habitação, educação e cultura nas preferências sociais e para os governos em cada município, o efeito do formato da política pública deve ser levado em conta para explicar a convergência e a homogeneidade nas capacidades estatais.

Contudo, existe outro elemento estratégico para se entender comparativamente as capacidades estatais locais: os legados prévios das políticas. É nessa intersecção entre a existência de um sistema nacional de políticas públicas e a trajetória de desenvolvimento institucional que se pode avaliar os avanços na modernização das estruturas político-administrativas municipais. Sistemas nacionais de políticas têm seus próprios limites, pois ainda que induções

servam para ampliar e garantir os instrumentos necessários para a nacionalização do modelo de Welfare, tal processo tem encontrado no Brasil condições locais muito díspares que podem ser um obstáculo à redução das desigualdades entre as municipalidades.

O entendimento do legado prévio envolve compreender a situação político-administrativa dos governos locais em três sentidos: o primeiro é da rede física dos serviços públicos, importante referência básica para a efetividade das políticas públicas; o segundo refere-se à qualidade da burocracia local, relevante tanto para a produção e implementação dos programas governamentais, como também por conta da necessidade de se relacionar com as burocracias estadual e federal, inclusive para ter mais sucesso na busca do apoio intergovernamental; por fim, vincula-se à lógica política local, não só político-partidária, mas em relação à força da sociedade e das comunidades epistêmicas em cada política pública. É claro que os sistemas nacionais de políticas públicas podem atuar sobre estes elementos, e de fato tiveram efeitos significativos sobre as condições locais nas últimas décadas. Só que o legado prévio nos municípios modula fortemente o alcance e o esforço necessário de induções federativas.

Por esta razão, um desafio fundamental que os sistemas de políticas públicas devem enfrentar é como lidar com as heterogeneidades federativas, de modo que todos os entes tenham como responder às exigências das regras pactuadas. Se alguns governos locais têm mais dificuldades de se ajustarem ao processo de induções e sanções, esse pode ser um efeito indesejado de um modelo que busca ser solidário, mas cujas normas podem ser desigualmente apropriadas pelos entes.

Um caminho metodológico para abordar os efeitos de um desenho de política pública federais sobre a gestão subnacional é analisá-lo como um processo sincrônico (alinha esferas de governo em torno de interesses comuns) e diacrônico (constrangido pelo seu legado). A institucionalidade criada por formatos de cooperação como sistemas de políticas precisa avaliar quais são as linhas substantivas das políticas aí inseridas, se as rotas de cooperação são viáveis e os porquês

das escolhas desse desenho institucional (Pressman, 1975, Krane E Leach, 2007; Grodzins, 1984). Mas a história e o legado de cada área também contam (Pierson, 1995; 2004), uma vez que podem limitar ou expandir as condições para o desenvolvimento institucional dos governos locais. Nesse sentido, a capacidade explicativa dos sistemas de políticas precisa ser matizada, dado que a trajetória da política, independentemente do tipo de arranjo institucional sistêmico, também influi no desenvolvimento das capacidades estatais.

O conceito de *policy feedback* Pierson (1993) torna-se um complemento importante para conectar a análise sincrônica de sistemas de políticas com a avaliação diacrônica das trajetórias de políticas. O desenho institucional e os efeitos de retroalimentação decorrentes dos legados de uma política podem ajudar a entender como, onde e quando esses pontos de intersecção mostram mais probabilidade de encontrarse. O desenvolvimento de capacidades estatais é uma área em que a conexão sincrônica e diacrônica é mais evidente, pois demandas oriundas da pactuação sistêmica requerem condições de implementação em nível subnacional que são condicionadas pela trajetória local de cada política. Esta compreensão é igualmente importante de ser considerada diante da heterogeneidade de capacidades estatais nos municípios brasileiros.

## **2. Variação territorial das capacidades estatais municipais**

A análise realizada com o apoio dos agrupamentos de municípios e sua distribuição territorial no país mostra como fatores contextuais influenciam as características das capacidades estatais em cada área de política pública ou de recursos gerenciais nas chamadas áreas meio (finanças, recursos humanos, tecnologia da informação e planejamento). A configuração socioeconômica e administrativa dos municípios é muito heterogênea e as variáveis relacionadas com tamanho populacional, PIB *per capita*, receita *per capita*, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e região ajudam a compreender a variação territorial de capacidades administrativas.



Entretanto, não se pode esquecer o efeito combinado do desenho nacional da política nessa configuração, embora este fator não se aplique à análise das áreas de cunho organizacional ou administrativo. Se o tipo de arranjo institucional e a trajetória das políticas públicas contam, variáveis de cada contexto local precisam ser consideradas. Em síntese, o efeito da maior ou menor convergência de capacidades estatais municipais produzido em cada área de política pública, que é identificável nos *clusters*, não é o único fator explicativo. Por esta razão, os agrupamentos de municípios são heterogêneos quando as políticas são comparadas, mas também cada uma delas apresenta variação na sua distribuição territorial pelo país derivada similarmente de recursos administrativos e políticos instalados. Em resumo, a combinação do contexto local e das capacidades disponíveis compõem o cenário de maior ou menor heterogeneidade territorial em cada área de política pública.

Considerando-se as cinco políticas públicas de bem-estar social é possível observar essa realidade. Na saúde, por exemplo, o *cluster* mais representativo responde por 46,7 % das cidades e o segundo maior corresponde a 32,8 % das localidades. Embora o contexto socioeconômico e demográfico seja similar, diferem de forma mais pronunciada quanto ao número de hospitais e de unidades de atendimento ambulatorial *per capita*. Sobretudo, se distinguem no campo das capacidades político-relacionais, pois no maior *cluster* os conselhos municipais de saúde são muito mais atuantes seus papéis consultivo, fiscalizador e normativos. Esta variação territorial não se explica pelo desenho do SUS, que exige a implantação desses fóruns de controle social. Fatores locais precisam ser mais bem analisados para compreender os porquês dessa diferença. O mesmo vale para o número de hospitais e demais unidades de saúde, visto que são cidades com médias populacionais e de PIB e receita *per capita* similares.

Na educação, os *clusters* 1 e 3 são próximos em número de cidades e representam 72 % da totalidade das cidades da amostra, mas se distinguem de forma marcada nas políticas de levantamento da demanda

de alunos para a educação infantil e o ensino fundamental. Nos *clusters* 2 e 4 também existem, em menor grau, estas mesmas diferenças, mas as mais fortes dizem respeito ao número de docentes e unidades escolares no ensino infantil e fundamental, bem como a forma de indicação e tipo de vínculo de gestores escolares. O contexto socioeconômico e demográfico é similar, de forma que são escolhas políticas locais e trajetórias prévias da construção do sistema educacional em tais municípios que podem melhor explicar essa variação territorial desse atributo de capacidade estatal.

No campo da assistência social, a realidade é menos matizada localmente. Um único *cluster* responde por 78 % das cidades, o que indica um maior efeito de convergência provocado pelo SUAS, que é mais significativo do que aquele gerado pelo SUS. Todavia, a comparação entre o *cluster* 1 e 4 revela aspectos importantes para compreender a heterogeneidade local. No primeiro, o Plano Municipal de Assistência é avaliado anualmente, mas a área não ordena despesas, que são geridas por outro órgão, sendo oposta a situação predominante no *cluster* 4. Este, por sua vez, é formado por municípios com recursos fiscais. Portanto, a forma como a política é localmente implementada em aspectos centrais para sua organização ajuda também a compreender sua heterogeneidade territorial.

Na política de habitação, marcada por um menor poder de *enforcement* em termos de indução federativa quando comparada com saúde e assistência social, o *cluster* com maior número de municípios representa 41 % da amostra. Contudo, o *cluster* mais avançado quanto às capacidades estatais é formado por 23,6 % das cidades, que são aquelas com as maiores médias populacionais, maior PIB *per capita* e melhor IDHM. Nesse caso, menos do que escolhas políticas, os fatores contextuais parecem influenciar na maior disponibilidade de instrumentos de capacidade administrativa e política. O mesmo raciocínio serve para comparar os *clusters* 3 e 4. Em outras palavras, a variação territorial se explica pela disponibilidade de recursos existentes nas maiores cidades que, em geral, enfrentam maiores problemas habitacionais.

No setor da cultura, o *cluster* predominante é composto por 61 % dos municípios da amostra. O que distingue este agrupamento dos demais é o fato de apresentarem os piores índices de capacidade estatal em quase todas as variáveis utilizadas. Estas cidades são as menores, com menor renda *per capita* e menor IDHM. Como a adesão ao SNC não foi tão ampla, se comparado com os casos do SUS e SUAS, o reforço das capacidades estatais depende majoritariamente da vontade política e das preferências sociais locais. Por outro lado, 21 % das cidades são mais bem abastecidas de legislação, com servidores com maior escolaridade, recursos de gestão e maior abrangência de atuação dos conselhos municipais, o que igualmente é revelador de prioridades políticas locais. O *cluster* 3, formado por 10 % das cidades da amostra, é o mais robusto, considerando a existência da maioria das variáveis analisadas, e formado pelas maiores e mais ricas cidades. Em resumo, a variação territorial de capacidades estatais é resultado de escolhas políticas realizadas em cada perfil de cidades que compõem os *clusters*.

O cenário das áreas de gestão também pode ser analisado pela mesma ótica da heterogeneidade territorial. Na área de finanças, dois *clusters* possuem um número aproximado de cidades e cada um contém 34,5 % (os dois 69 %) do total da amostra. O que os distingue são características de autonomia (menor capacidade de geração de receita própria), maior gasto com pessoal e maior investimento no *cluster* 2. Este grupo possui a maior população média, maior PIB *per capita* e maior IDHM se comparado com o *cluster* 1. O *cluster* 4 (10 % das cidades) é o mais precário em termos de recursos de gestão: menor informatização do cadastro do ISS, cadastro imobiliário e planta genérica de valores. Por outro lado, possui melhores indicadores de liquidez financeira do que o *cluster* 2 formado pelas cidades mais ricas. Porém, alinhado com a questão da heterogeneidade territorial, a decisão política de informatizar a gestão é muito distinta quando se comparam os *clusters*, assim como a questão dos gastos com pessoal.

No setor de gestão de pessoas, o *cluster* com maior número de cidades representa 43,6 % da amostra, possuindo o menor percentual de comissionados e de servidores estatutários, maior despesa com formação de recursos humanos e de servidores com pós-graduação. Estas cidades possuem a maior população média e receita *per capita*. O *cluster* 4 apresenta indicadores menores nesses tópicos, afora o maior número de servidores com ensino médio. A gestão de pessoas, como já enfatizado pela literatura (Evans; Rauch, 2014; Evans, 2003; Grindle, 1997), é um importante ativo de capacidade estatal. O investimento em capacidades burocráticas é um indicador da relevância que o Estado confere para os recursos que visa dispor para implementar políticas públicas. A comparação dos *clusters*, tomando 1 e 4 como grupos polares, e os grupos 2 e 3 como intermediários, mostra que há uma variação nas prioridades políticas de cada governo local sobre investimento em qualificação de pessoal e/ou aumento da escolaridade, bem como na estruturação de uma burocracia mais estável por meio do vínculo como estatutários.

No setor de planejamento, dois clusters possuem um número aproximado de cidades e cada um contém 31,1 % (os dois 62,2 %) do total da amostra. O *cluster* 4 se distingue do *cluster* 1 pela existência do Plano Diretor e várias legislações (área de interesse social, parcelamento do solo, perímetro urbano, contribuição de melhoria, código de obras, regularização fundiária, legislação ambiental e investimento em normatização e fiscalização, basicamente relativo à área de controle). Os *clusters* 2 e 3 apresentam resultados intermediários e um contínuo em que, em geral, os menores resultados estão no grupo 1 e os maiores no grupo 4. Enquanto o *cluster* 4 é formado pelas cidades mais populosas e mais ricas, ao passo que o grupo 1 é formado pelos menores municípios e com menor PIB *per capita*.

De toda forma, as principais variáveis de capacidade estatal, que são de natureza administrativa, técnica e institucional, revelam prioridades políticas locais sobre a implantação de regras que

permitem maior ou menor efetividade dos governos municipais. Houve processo de indução federal também nestas áreas por meio de programas de apoio a governos subnacionais, muitas vezes com bancos públicos. Contudo, estes programas não possuem um sistema de políticas públicas organizado com a participação dos estados e municípios no processo decisório (fóruns federativos) e articulação baseada numa divisão de competências e áreas de atuação, além de terem pouca continuidade de ações.

A literatura sobre programas de apoio federal à construção de capacidades estatais subnacionais da área-meio revela que seus efeitos têm ido na contramão da redução das heterogeneidades locais: os municípios com maior capacidade estatal são os que mais se beneficiam com tais recursos e suporte da União, ao mesmo tempo em que os gestores federais têm enorme dificuldade de dialogar e entender as necessidades heterogêneas dos governos municipais brasileiros, especialmente dos que mais necessitam de programas para construir capacidade estatais (Grin; Abrucio, 2018; Grin; Abrucio, 2017).

Desse modo, nos setores vinculados à área-meio, a trajetória e o contexto local contam mais do que naqueles em que há ações federativas de indução sistêmica ou, num grau mais estruturado, sistemas nacionais de políticas públicas. Mesmo com limites relacionados à heterogeneidade territorial do país e ao legados prévios existentes nos municípios, não existem sistemas estruturados de apoio intergovernamental às municipalidades. Quando este arranjo é mais estável e baseado em fóruns federativos, este modelo de cooperação intergovernamental tem se mostrado mais potente para criar condições de maior efetividade aos governos locais em termos de formulação e implementação de políticas públicas frente à desigualdade que marca a Federação brasileira.

No campo das variáveis político-relacionais, duas foram as variáveis analisadas: existência de conselhos municipais e conferências de políticas públicas e participação em consórcios. No tocante à

primeira variável, o *cluster* 2 representa 52,2 % dos municípios da amostra e possui a menor população média e mais baixo PIB *per capita*. Na comparação com os demais *clusters* apresenta os piores índices em praticamente todos os conselhos de políticas públicas cuja instalação depende apenas da vontade política municipal, pois não há legislação ou norma federal exigindo. Estes são os casos das seguintes áreas: direitos da mulher, segurança alimentar, desenvolvimento rural, meio ambiente, transporte, direitos humanos, igualdade racial, direitos dos idosos e da pessoa com deficiência, juventude, segurança pública, defesa civil e esporte. Em outras palavras, nas cidades com população média de 13,4 mil habitantes, estas áreas não figuram, em comparação com os demais *clusters*, com a mesma prioridade política.

No polo oposto, 12,7 % das cidades (população média de 120 mil habitantes, maior PIB *per capita* e maior IDHM) apresentam os melhores resultados na maioria dos conselhos, também quando comparado com o *cluster* 1 (2,2 % das cidades com população média de 375 mil habitantes). Também se consideram os conselhos sobre os quais a decisão de implantação é municipal. A exceção são direitos humanos e direitos de LGBTs em que o *cluster* 1 possui um número maior de conselhos. O *cluster* 3 possui resultados melhores que o *cluster* 2. O que se observa é uma variação territorial expressiva entre diferentes tipos de municípios, mas há indícios que o nível de desenvolvimento local influencia a decisão política de instalar conselhos de políticas como um canal de interface entre governo local e sociedade.

Quanto às conferências de políticas, as cidades mais populosas (2,2 % da amostra), em termos relativos na comparação com outros grupos, são as que mais realizam conferências de políticas em áreas onde o que prevalece é a vontade política municipal. Estas são: transporte, direitos dos idosos e de pessoas com deficiência, direitos humanos, LGBTs, políticas para mulheres, igualdade racial, juventude, cidades, esporte, meio ambiente, segurança alimentar e segurança pública. O *cluster* das cidades com população média de 120 mil habitantes vem

em seguida, e depois há uma menor realização de conferências nos demais grupos (exceto educação, cidades e meio ambiente em que o grupo com população média de 18 mil habitantes ocupa a segunda posição). Estes achados requerem investigações mais profundas para entender os porquês de as cidades maiores investirem mais, em termos comparados com as cidades médias, para organizar conferências ao invés de conselhos de políticas públicas.

Por outro lado, reforçando mais uma vez o papel da indução federativa na promoção de capacidades estatais, nesse caso na dimensão político-relacional, observa-se que na assistência social e na saúde virtualmente todas as cidades possuem conselhos. O mesmo vale para os conselhos do Fundeb e da alimentação escolar. No caso dos conselhos de educação, ainda que sua existência seja alta, é menor em comparação com os demais acima referidos – o que realça a posição intermediária da educação em termos de sistemas de políticas públicas. Nessa mesma situação se encontram os conselhos de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Com efeito, a menor variação territorial, nestes casos, deriva da legislação federal que exige a instalação dos conselhos de políticas em nível subnacional. O mesmo se aplica para as conferências, sobretudo em saúde e assistência social.

A segunda variável de cunho político-relacional, que depende exclusivamente da vontade política local, é a participação em consórcios intermunicipais. Destaca-se o *cluster* 1, que é dominante, e formado por 4338 cidades (79 % do total da amostra) com baixíssimas taxas de consorciamento, excetuado o campo da saúde (47 %). Em seguida, as áreas de resíduos sólidos (14 %), desenvolvimento urbano (7 %), assistência social e turismo (3 %). O *cluster* 4 é composto por 14 % das cidades e possui taxas mais robustas de consorciamento: 78 % em meio ambiente, 55 % em saúde, 51 % em resíduos sólidos, 42 % em saneamento, 17 % desenvolvimento urbano e 14 % em turismo. Este grupo possui a maior receita *per capita*. O *cluster* 3 é formado por 5 % das cidades da amostra, possui a maior população média (47 mil habitantes) e

apresenta os seguintes números de consorciamento: 99 % em assistência social e educação, 98 % em cultura e desenvolvimento urbano, 100 % em habitação, transporte e meio ambiente, 97 % em saneamento, 93 % em saúde, 92 % em meio ambiente e 90 % em turismo. São valores elevadíssimos de consorciamento, o que mostra uma concentração muito grande nesse tipo de cidade. Estudos de caso ou novas pesquisas deveriam explorar esta realidade para buscar melhorar a compreensão desse fenômeno. Por fim, o *cluster 2* apresenta resultados melhores que o grupo 1, mas piores, em todas as áreas, em comparação com o grupo 3.

O capítulo 8 elaborado por Eduardo Grin ainda mostra que existem 1706 áreas de políticas públicas que são objeto dos 488 consórcios públicos existentes no país. Deste total, 273 (16 %) estão na área da saúde e 79 (4,5 %) na área da assistência social. Nos demais 80 %, a discricionariedade política municipal decide em que áreas consorciar ou não. Nesse caso, meio ambiente com 173 (10 %), resíduos sólidos com 140 (8,2 %), saneamento/água com 94 (5,5 %), agricultura com 92 (5,5 %) e educação com 80 (4,7 %). Estas sete áreas respondem por 53 % do total dos temas abordados pelos consórcios públicos, o que revela muito sobre as prioridades políticas dos governos municipais. Na parte inferior do ranking aparecem temas como segurança pública, desenvolvimento econômico, tecnologia, esporte e defesa civil.

Esta seção trouxe à baila evidências sobre a variação territorial das capacidades estatais nas políticas públicas, na área administrativa e técnica e na dimensão político relacional. Por qualquer ângulo que se analise esta realidade, a heterogeneidade na existência de capacidades estatais é significativa. Esta constatação pode ser explicada por diferentes fatores, inclusive atuando sobre a gestão municipal de forma simultânea: o desenho da política pública e suas regras de indução ou *enforcement* do governo federal, vontade política em nível municipal que se orienta para reforçar certas competências, bem como as diferentes coalizões de políticas que podem se formar em cada setor de atuação dos governos locais que influenciam a conformação



dos atributos de capacidade estatal implementadas. Neste livro não havia como avançar além de descrever esta realidade e indicar algumas hipóteses que pedem investigações adicionais para refinar o entendimento de como e por que as capacidades estatais municipais possuem estas características.

### **3. Oportunidades e desafios gerados pelo Covid-19 e suas conexões com as capacidades estatais municipais**

A gestão municipal brasileira, considerando seu status constitucional e características assumidas após 1988, certamente está enfrentando o seu maior teste com o Covid-19. O governo local que sairá desta crise não será o mesmo de antes da pandemia. O conjunto de carências de capacidades estatais evidenciadas nos capítulos deste livro indica que o desafio para o enfrentamento das demandas multidimensionais sobre a gestão, advindas da pandemia, não serão triviais.

Capacidades estatais serão testadas para implementar políticas públicas com menos recursos, decorrentes da queda de arrecadação financeira, para lidar com maiores demandas sociais por serviços públicos decorrentes do desemprego, além da necessidade de criar canais de interlocução com a sociedade para planejar e executar medidas referentes aos múltiplos desafios provocados pela pandemia. Se capacidades de gestão e planejamento já eram carências da maioria das localidades, não seria improvável que muitas venham a enfrentar dificuldades frente ao tamanho diante deste cenário pós-crise gerada pela Covid-19. Igualmente importante, muitas cidades não possuem canais minimamente institucionalizados com a sociedade, o que deverá cobrar um preço alto, já que o poder público sozinho não terá condições de enfrentar essa situação. Nesse sentido, algumas sugestões que seguem visam contribuir para o debate sobre iniciativas que requerem capacidades estatais da gestão municipal para lidar com as dificuldades derivadas desta crise:

1. A importância dos consórcios intermunicipais multifinalitários, pois as políticas necessárias para enfrentar as consequências da crise serão multidimensionais e integradas, o que demandará esforços coletivos geradores de escala nas soluções propostas e maior racionalidade no uso dos recursos nos territórios abrangidos pelos consórcios.

2. A ausência de cooperação metropolitana cobrará preços cada vez mais altos, dadas as múltiplas e complexas interfaces existentes nesses territórios. Se a descoordenação de ações já era deletéria antes da pandemia, a insistência no padrão autárquico de governar adiará ou tornará pouco viável a organização de políticas integradas e com efeitos benéficos para amplas parcelas da população que vivem nos grandes centros.

3. A relevância que programas e políticas de desenvolvimento local assumirão como alternativa de geração de emprego e renda em um cenário de recessão econômica e aprofundamento do desemprego.

4. A implementação do planejamento regional como instrumento para alinhar propostas de ação comum nos territórios. O vírus tem ensinado que barreiras físicas são, em muitos casos, meras convenções administrativas, o que também serve para outras áreas como meio ambiente, resíduos sólidos e água que guardam a mesma lógica. Este tipo de atuação requer um reforço de capacidades técnicas e político-relacionais.

5. A exigência para que os instrumentos de planejamento estratégico municipal, a começar pelo Plano Plurianual, sejam efetivamente elaborados, implantados e avaliados como guias de ação governamental. Governos municipais não poderão ser negligentes ou pouco atentos em atender essa exigência. Carências de planejamento e gestão deverão, cada vez mais, cobrar um preço elevado na (in) capacidade e prontidão de ação governamental.

6. A necessidade de os municípios aprenderem a lidar com a informação transparente, uma vez que a sociedade precisa estar sempre bem orientada. Oxalá essa lição seja adotada como prática corrente, visto que sua

debilidade segue alta em muitas cidades, conforme mostrado por Manuella Ribeiro, Javiera Macaya e Isabela Coelho no capítulo 6 deste livro.

7. A importância de instituir arenas de diálogo, redes de solidariedade social, participação e formulação conjunta de políticas públicas com atores sociais. A crise sanitária tem mostrado que os governos serão atores políticos necessários para coordenar respostas, sem o que os dramas sociais, sanitários e econômicos terão reflexos ainda maiores. Todavia, apenas a ação governamental será insuficiente para lidar com os efeitos provocados pela pandemia. Fóruns públicos, como os conselhos de políticas existentes em praticamente todas as cidades, podem ser os embriões, desde que sejam legitimados e vocalizados para essa função. No Brasil, na média, há mais de onze dessas arenas em cada cidade, de forma que precisam ser valorizadas, empoderadas e qualificadas.

8. O debate sobre a tributação progressiva de impostos como o IPTU pode ser retomado, porque não seria socialmente justo ou mesmo fiscalmente eficaz não compreender que, em um cenário de perda de renda e emprego dos setores menos favorecidos, a conta seja paga sem uma distribuição mais equitativa entre as populações locais. Da mesma forma, as mudanças na legislação federal do ISS por meio da Lei Complementar 175/2020 são bem-vindas no sentido de alargar as possibilidades de cobrança e geração de receita própria.

9. A necessidade de estabelecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional no âmbito local, articuladas com as demandas no setor educacional, sobretudo a oferta de alimentação escolar, tão premente para milhões de famílias em todas as localidades. Nessa linha, também a articulação do crescente movimento de hortas comunitárias e agricultura urbana que fortaleça o desenvolvimento de cadeias curtas de abastecimento e de conexões diretas de produção e distribuição entre agricultores familiares e consumidores urbanos.

10. Será necessário que o tema das capacidades estatais municipais assuma relevância na agenda da cooperação federativa com a União e os Estados. Como o livro mostrou, sistemas nacionais de

políticas públicas ou induções federais e estaduais são essenciais para fortalecer a gestão local. Por esta razão, a melhoria da coordenação federativa é fundamental no momento mais complicado dos governos municipais desde a Constituição de 1988. Já há suficiente conhecimento que descentralização sem coordenação federativa só faz crescer a desigualdade regional e, nos temos de Melo (1996), o hobbesianismo municipal. O pós-Covid-19, aliás, vai exigir uma reconstrução de uma série de ações do Estado brasileiro num país territorialmente muito heterogêneo e desigual. Sem apoio e parcerias estáveis com os governos federal e estadual, a grande maioria das municipalidades não será capaz de sair sozinha dessa situação.

O debate sobre qual governo local sairá dessa crise ainda está por ser realizado, mas quanto mais ele for retardado mais lenta será sua capacidade de se (re)colocar como um ator estratégico para responder as demandas oriundas dos setores afetados pela pandemia. Esse também é um debate necessário, pois será no nível local que as questões sanitárias, sociais e econômicas mais pressionarão diretamente o governo. O papel dos governos municipais será vital e indispensável para o enfrentamento das múltiplas questões derivadas da crise provocada pela Covid-19. É nesse contexto que o tema das capacidades estatais municipais adquire relevância e repõe a importância de analisar os recursos administrativos, técnicos e político-relacionais que dispõem as localidades brasileiras.

#### 4. Agenda de pesquisa futura, novos desafios e riscos para a construção de capacidades estatais municipais

A abordagem aqui adotada de analisar as capacidades estatais por setores governamentais, tanto em políticas finalísticas como da área-meio, consolidou achados anteriores da literatura e testou um novo modelo analítico de explicação comparada das capacidades estatais locais. Reforçar a importância da análise do papel dos sistemas de políticas públicas, em graus variados de estruturação e sucesso, para a organização de políticas municipais em combinação com o contexto local (trajetória e características da institucionalização das políticas, situação administrativa e escolhas políticas) constitui a principal contribuição explicativa do livro.

Também deve se destacar a amplitude dos setores estudados, sem paralelo na pesquisa brasileira sobre o tema, com conclusões muito relevantes e alguns apontamentos inéditos sobre cada um deles. Por fim, o olhar comparado sobre esse universo é uma chave muito importante para mapear o que efetivamente fazem, e de que modo, os governos municipais no Brasil, o que gerou um amplo retrato de um “Estado em ação” com marcas comuns e muitas heterogeneidades no nível governamental mais próximo dos cidadãos.

Mas a pesquisa trouxe novas questões e temas que não puderam ser esgotados pelo livro. A primeira delas diz respeito às particularidades das políticas públicas e os impactos em termos de efetividade de ação estatal. A forma como a capacidade estatal organiza-se em cada setor envolve especificidades referentes à natureza de cada política, em questões como os gastos na estrutura física ou tecnológica, as diversas formas de organização e capacitação do capital humano, a maior facilidade de aproximação da sociedade com este tema e, sobretudo, o peso político e a experiência acumulada das coalizões em torno delas e de suas comunidades epistêmicas.

Neste sentido, um trabalho de escala mais ampla como o atual poderia servir para selecionar estudos de caso comparados de  $n$  pequeno ou médio para entender melhor como a especificidade da

política afeta a construção das capacidades estatais. Num universo menor, seria possível entender com mais profundidade variáveis vinculadas às escolhas políticas locais e/ou então compreender as razões que levam a priorização de uma área governamental por conta de suas características intrínsecas. Estudos de caso também poderiam avançar na explicação de como diferentes modelos de cooperação e indução federativa podem estar associados com mais sucesso ou insucesso na modernização das capacidades estatais. Características locais importam, mas o tipo de arranjo intergovernamental de cada política não é menos importante.

Seria igualmente muito interessante analisar como as particularidades setoriais podem ser compreendidas e diferenciadas em termos de capacidades estatais técnico-administrativas e relacionais. Quais atributos gerenciais são mais difíceis de se obter em cada política? Como enfrentar a heterogeneidade na distribuição de capital humano no Brasil para fortalecer a gestão municipal? Quais são os setores que têm coalizões mais fortes no plano local e por quais razões? E, como pergunta que faz uma ponte maior entre análise de *policies* e de *politics*, como a disputa político-partidária nas municipalidades afeta o processo de construção de capacidades estatais nas várias áreas de atuação governamental?

A agenda de pesquisa sobre o tema deve avançar para analisar a efetividade das capacidades estatais municipais, debate este similar ao que foi realizado para avaliar os resultados alcançados pelas instituições participativas no Brasil. Nesta linha, Renata Bichir e Sérgio Simoni Jr. (capítulo 11) também enfatizam a necessidade de “refinamento indicadores que permitam aferir a relação entre disponibilidade de certas capacidades”. Em linha com Evans (2003), que capacidades cuja ausência ou presença dificultam ou facilitam que governos promulguem suas políticas. Nessa direção, metodologias que avancem além da descrição e ampliem a análise de causalidade sobre fatores que influenciam as trajetórias das capacidades estatais municipais, considerando variações setoriais e territoriais.

Estas são algumas das perguntas que podem ser feitas para aprofundar mais as conclusões obtidas pela presente pesquisa, que foi centrada na lógica setorial das políticas e pelo ângulo municipalista. Outras formas de analisar as capacidades estatais locais também podem ser incorporadas a esta perspectiva. Duas delas são muito importantes como agenda futura: as questões da intersectorialidade e da governança multinível.

O entendimento dos governos municipais num plano mais intersectorial é um aspecto cada vez mais importante no debate em administração pública, uma vez que os principais problemas coletivos das sociedades contemporâneas exigem um modelo articulado de atuação entre os vários setores, como o próprio caso da pandemia de Covid-19 exemplifica muito bem. A gestão pública precisa lidar cada vez mais com temas transversais e desenvolver capacidades que não se resolvem apenas criando uma secretaria ou uma estrutura administrativa para lidar com esses assuntos, pois a peça-chave é a articulação.

Aqui está um dos maiores desafios para os governos locais, porque além de criar capacidades mais diretamente ligadas aos setores, algo que é ainda uma tarefa incompleta para grande parte das municipalidades do país, terão de ampliar seu raio de atuação. Cabe ressaltar que alguns governos locais têm conseguido bons resultados nesse campo, como revelam exemplos como o combate à violência por meio de ações não diretamente vinculadas ao policiamento. Pouco se sabe, no entanto, sobre quais são as capacidades estatais que garantem o sucesso intersectorial e qual é o retrato desse fenômeno no conjunto dos municípios brasileiros.

O desenvolvimento da governança multinível, isto é, de formas de cooperação intergovernamental e com setores sociais, constitui outro desafio para a construção de capacidades locais. Neste aspecto, fortalecer as institucionalidades intermunicipais e a articulação com os governos estaduais são peças fundamentais para ajudar a fortalecer a efetividade das ações públicas locais. Vale reforçar que algumas políticas, ou parte delas têm, natureza intermunicipal, de modo que é preciso não só capacitar a gestão municipal, mas também a governança regionalizada. O

livro apontou como os consórcios ainda existem em um número menor do que o tamanho desejável para lidar com as principais dinâmicas territoriais das políticas públicas, afora que sua distribuição entre as áreas é muito desigual. Entender a razão desse fenômeno, as causas que levam ao sucesso do consorciamento em determinados setores ou regiões do país, e como favorecer que a dinâmica político-administrativa municipal também se organize de modo intermunicipal, são questões de pesquisa essenciais para melhorar a políticas públicas no plano local.

O aumento da articulação com a sociedade é outro tópico importante para a construção de capacidades estatais locais. Este foi um tema explorado no livro mais do ponto de vista da participação por meio de conselhos ou conferências de políticas públicas. Constatou-se uma grande heterogeneidade territorial e entre as políticas públicas no campo da democratização local incentivada por estes instrumentos. É preciso mais pesquisa para entender essa dinâmica nos diversos setores governamentais e, sobretudo, organizar modelos analíticos capazes de verificar como a maior (ou menor) intersecção entre Estado e sociedade pode afetar as condições e a efetividade das políticas públicas municipais. Outras formas de controle social podem ser mapeadas e descobrir de que maneira os municípios devem se capacitar para ampliar esse processo, com o intuito de gerar impactos positivos sobre a efetividade da ação governamental.

Ademais, é necessário também estudar que capacidades estatais os governos locais devem possuir para estruturar adequadamente parcerias com entidades sociais na provisão de serviços públicos. Tal fenômeno é amplo no país, mas pouco se conhece, especialmente de maneira comparada entre as municipalidades, sobre como criar as condições político-administrativas para o êxito e sustentabilidade intertemporal desse arranjos público-privados.

A melhoria das capacidades estatais municipais e a reflexão sobre este processo, por fim, vão enfrentar dois enormes desafios por conta do Governo Bolsonaro. O primeiro deles é que os sistemas nacionais de políticas públicas e os principais instrumentos de federalismo cooperativo construídos por cerca de 30 anos estão, em maior ou menor



medida, sendo destruídos pelo atual governo federal. Várias ações vêm sendo tomadas em prol de um novo modelo de federalismo, inspirado pelo slogan ideológico “Mais Brasil, Menos Brasília”. Esse ideário, na verdade, propõe um modelo mais dual de Federação, na qual os estados e municípios ganhariam maior autonomia e responsabilidade e a União reduziria seu papel de apoio aos governos subnacionais em prol da redução das desigualdades territoriais no Brasil.

Os reflexos desse modelo bolsonarista de federalismo (Abrucio *et al.*, 2020) já foram se fizeram presentes ao longo dos dois últimos anos, afetando fortemente as relações intergovernamentais entre União, estados e municípios em várias políticas públicas. A pandemia escancarou o aumento da descoordenação federativa e o maior abandono dos governos locais da ajuda federal. Na saúde e na educação, estas escolhas geraram políticas cada vez mais fragmentadas no plano local, com os governos municipais tendo que assumir muitos dos custos sanitários e de um processo educacional mais remoto, sem que grande parte deles disponha capacidades institucionais para realizar esse esforço.

A continuidade desse federalismo dual, em que a União reduz seu papel de indução federativa, terá como efeito principal aumentar a desigualdade territorial entre as municipalidades do país. Como mostrou o livro, os esforços que geraram um aumento mais efetivo das capacidades estatais locais, e uma maior redução das disparidades entre os municípios, basearam-se em sistemas de políticas públicas ou ações sistêmicas vinculadas ao apoio federal e a formas de articulação intergovernamental. O federalismo bolsonarista propõe mudar esta rota, o que deve gerar um retrocesso na capacidade de formular e implementar políticas públicas no âmbito local.

Um último risco conjuntural deve ser citado ao final deste trabalho. Só foi possível fazer esse amplo retrato das capacidades municipais em vários setores governamentais porque as informações do IBGE estão à disposição de todos os pesquisadores. Neste momento, há um processo de redução orçamentária muito grande

desta importante instituição federal, fundamental para o entendimento da realidade brasileira. Para se entender a gestão pública do país e de seus governos locais é preciso ter bases de dados amplas, confiáveis e atualizadas constantemente. Esse é um desafio para as pesquisas sobre a gestão municipal no Brasil, pois os dados disponíveis não são muitos e nem sempre atualizados. O cancelamento do Censo acendeu um sinal de alerta e é preciso dizer que não será possível melhorar a vida dos milhões de cidadãos que vivem nos municípios brasileiros sem informações de qualidade sobre a dinâmica de cada localidade nesta nação continental e heterogênea. Uma futura publicação que atualize e melhore a análise empreendida neste esforço coletivo também não será possível, de modo que saberemos menos como atingir um objetivo central definido pela Constituição de 1988: a criação de uma sociedade mais justa baseada numa governança descentralizada e cooperada de federalismo.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.SANTANA, W. (ed.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ABRUCIO, F.L *et al.* Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *RAP. Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 63-677, 2020.

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO C. e ROBISON, J. A. *State Capacity and Economic Development: A Network Approach*, 2014. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2382859](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2382859). Acesso em: 21 Mar. 2021.

ARRETCHE, M. *et al.* *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

CINGOLANI, L. *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSOG), 2013.

EVANS, P. e RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado "weberiano" sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.

EVANS, P. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia*, n. 25, p. 7-32, 2003.

FRANZESE, C. ABRUCIO, F. L. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. *In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (ed.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. 1ed.* Rio de Janeiro: Editora da FioCruz, p. 361-386, 2013.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O Comitê de Articulação Federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 97, p. 1-22, 2018.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando feds e locals não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. *Cadernos Ebape.BR*, v. 15, n. 3, p. 18-28, 2017.

GRINDLEE, M. S. (ed.). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

GRODZINS, M. *The American System: a new view of government in the United States*. Chicago: Rand McNally & Company, 1984.

INGRAHAM, P. W. (Ed.). *In Pursuit of performance: management systems in state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007.

KRANE, D.; LEACH, R. H. Federalism and Intergovernmental Relations: theories, ideas, and concepts. *In: RABIN, J; BARTLEY, W.; MILLER, G. J. Handbook of Public Administration*. London: New York: CRC Press, p. 481-500, 2007.

LUNA, J. P.; SOIFER, D. H. Capturing Subnational Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach. *American Behavioral Scientist*, v.61, n.8, p. 887-907, 2017.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3, p.11-20, 1996.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-78, 1995.

PIERSON, P.. When the effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

PRESMAN, J. L. *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*. Berkeley: Los Angeles: London: University of California Press, 1975.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T (Eds). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SKOCPOL, T. e FINEGOLD, K.. State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

ZIBLATT, D. Why some cities provide more public goods than others: A subnational comparison of the provision of public goods in German cities in 1912. *Studies in Comparative International Development*, v. , n..(3-4), p. 273-289, 2008.

**EDITORES**

## **Eduardo José Grin**

Bacharel em Ciências Sociais (Unisinos), Especialista em Sociologia (UFRGS), Mestre em Ciência Política (Universidade de São Paulo) e Doutor em Administração Pública e Governo (Fundação Getúlio Vargas - São Paulo). Professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo) junto à Escola de Administração de Empresas e Escola de Economia. Pesquisador nas áreas de federalismo e relações intergovernamentais, estudos do poder local, políticas públicas e planejamento e política governamental. Coordenou o projeto de Gestão Pública junto à Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Universidade de Brasília). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV/São Paulo). Atua como consultor em projetos de modernização administrativa e gerencial para instituições públicas e governos locais. Consultor de instituições como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Unesco, Instituto Natura, Comunitas, Embaixada Britânica no Brasil e *Global Initiative for Fiscal Transparency*. Ganhador do prêmio de melhor trabalho no Encontro Nacional de Administração Pública (EnAPG) 2012. E-mail: eduardo.grin@fgv.br

## **Diogo Joel Demarco**

Graduado em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de Pelotas (1992), mestrado em Educação pela Universidade de São Paulo (2001) e doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2007). É docente associado da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA/UFRGS) no curso de Administração Pública e Social. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia (PPECO/UFRGS). Vice-diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV/UFRGS) e pesquisador do GT-Gestão Pública, Município e Federação. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal:

capacidades estatais, federalismo e administração municipal para o desenvolvimento na América Latina (NUPEGEM). Tem experiência na área de Administração Pública, atuando principalmente nos temas do federalismo, gestão municipal, políticas públicas, planejamento e finanças públicas. E-mail: diogo.demarco@ufrgs.br

### **Fernando Luiz Abrucio**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1990), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1995) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2000). Foi pesquisador visitante no MIT entre 2019 e 2020. Ganador do Prêmio Moinho Santista de melhor cientista político brasileiro na categoria juventude (2001), obteve o Prêmio Lourival Gomes Machado na categoria melhor dissertação de mestrado do departamento de Ciência Política da USP (1998), além de ter conquistado dois prêmios Anpad (Associação Nacional de Pesquisa em Administração) como melhor trabalho de Administração Pública do país (1998 e 2003). É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP) desde 1995, onde já foi chefe do Departamento de Gestão Pública (GEP) de 2018 a 2019, Coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública (2011-2019) e anteriormente foi Coordenador do Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo (2006- 2010). Foi presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas (Anepcp) em 2015 e secretário-adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) entre 2001 e 2002. É articulista do jornal Valor Econômico, e tem um programa na rádio CBN sobre política e políticas públicas. É membro do Conselho de Governança do Todos Pela Educação. E-mail: fabrucio@gmail.com



# **AUTORES**

### **Alexandre Sobreira Cialdini**

Economista, doutor em administração pública pela Universidade de Lisboa, mestre em economia pelo CAEN/UFC e mestre em planificação territorial e desenvolvimento regional pela Universidade de Barcelona, auditor fiscal assistente da Receita Estadual (Sefaz-Ceará). E-mail: cialdinialexandre@gmail.com

### **Antônio Sérgio Araújo Fernandes**

Professor associado do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/EA-UFBA). Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, com pós-doutoramento pela *University of Texas at Austin*. É *college member* da *International Public Policy Association* (IPPA). Foi membro diretor fundador da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), de 2013 a 2015 e de 2018 a 2020. Foi líder de tema (2009-2017) e membro da Coordenação na Divisão de Administração Pública (2018-2020) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad). Desenvolve pesquisa nos temas de Governança Interfederativa, Cooperação Intermunicipal e Consórcios, Análise da Burocracia. E-mail: asaferna@outlook.com.

### **Catarina Ianni Segatto**

Possui graduação em Administração Pública pela Unesp, mestrado e doutorado em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-Eaesp). É pós-doutoranda no Centro de Estudos da Metrópole (CEM) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), professora na Universidade Federal do ABC e pesquisadora colaboradora no Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (Ceapg). Foi pesquisadora na *Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy* na *University of Regina*. E-mail: catarina.segatto@gmail.com

## **Celina Souza**

Pesquisadora Visitante do Iesp-Uerj, Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unirio e Ph.D em Ciência Política pela *London School of Economics and Political Science* (LSE). Publicou pelas editoras Macmillan (Londres) e St. Martin's Press (New York) o livro *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. É autora de artigos e capítulos de livros no Brasil e no exterior. É pesquisadora IB do CNPq. E-mail: celina@ufba.br

## **Fernanda Lima-Silva**

Mestre e Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP). Pesquisadora de pós-doutorado no Centro de Administração Pública e Governo (Ceapg) na FGV EAESP. E-mail: fernanda.silva@fgv.br

## **Flávio Santos Fontanelli**

Possui graduação em Economia e mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialização em Negócios Internacionais pela MIB *Trieste School of Management* (Itália) e doutorado em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (Ebape-FGV). Atua nas seguintes linhas de pesquisa: Instituições e Políticas Públicas; Capacidades Estatais; e Governos Subnacionais. E-mail: fsfontanelli@hotmail.com

## **Isabela Bertolini Coelho**

Mestre em estatística pelo Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo (IME-USP) e bacharel em estatística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Em 2016, ela participou do *Sampling Program for Survey Statisticians* na Universidade de Michigan. Atualmente, ela está inscrita no *International Program*

da Universidade de Mannheim. É estatística na Coordenação de Métodos Quantitativos e Estatística do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). E-mail: isabela.nic.br

### **Javiera F. Medina Macaya**

Doutoranda em Administração de Empresas e mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP). É pesquisadora na Coordenação de Métodos Qualitativos e Estudos Setoriais do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). E-mail: javiera@nic.br

### **José Roberto Afonso**

Economista e contador, pós-doutorado em administração pública pela Universidade de Lisboa, doutor em economia pela Unicamp e mestre pela UFRJ, professor do doutorado do IDP e pesquisador do CAPP. Consultor independente. E-mail:zeroroberto.afonso@gmail.com

### **Lizandro Lui**

Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas - Brasília. Doutor em Sociologia (UFRGS). Suas atividades de pesquisa se concentram nos campos da cooperação interfederativa, políticas públicas urbanas e sociologia política. E-mail: lizandro.lui@fgv.br

### **Luciana Leite Lima**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas atividades de ensino, pesquisa e extensão se concentram nos campos do policy design, da gestão e da implementação de políticas públicas. É Doutora em Ciências Sociais (Unicamp), Mestre em Sociologia (UFRGS), Bacharel em Administração (Unisinos). É pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM) e do Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT). E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

### **Luciana Pazini Papi**

Professora adjunta do departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre e Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul com doutorado sanduíche PDSE-Capes na Universidade Torcuato Di Tella. Atualmente é Pesquisadora Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM) e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Desenvolvimento, Instituições e Políticas Públicas (NEDIIPP). Dedicar-se às temáticas de Análise de Políticas Públicas, Federalismo e Município, Planejamento, Políticas de Proteção Social e Assistência Social. E-mail: luppapi@yahoo.com.br

### **Manuella Maia Ribeiro**

Doutora e mestre em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EAESP). É pesquisadora na Coordenação de Projetos de Pesquisa do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), onde coordena as pesquisas TIC Governo Eletrônico, TIC Organizações Sem Fins Lucrativos e TIC Centros Públicos de Acesso. E-mail: manuella@nic.br

### **Marco Antônio Carvalho Teixeira**

É professor-adjunto do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-EAESP), onde leciona nos cursos de graduação em Administração Pública, no Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo e, também, no Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas. Líder do grupo temático Federalismo, Relações Intergovernamentais e Descentralização do Enanpad. Atua como comentarista do programa CBNSP, da Rádio CBN, onde trata de questões ligadas aos problemas de São Paulo e suas políticas públicas, e é um dos editores do Blog “Gestão, Política & Sociedade”, abrigado no jornal O Estado de S. Paulo. E-mail: marco.teixeira@fgv.br

### **Maria Rita Loureiro**

Professora de Administração Pública e Governo da FGV EAESP e professora aposentada da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Mestre e Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, com Pós-Doutorado em Sociologia na *École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris* e em Ciência Política na *New York University*. E-mail: marita.loureiro@gmail.com

### **Rafael Barbosa de Aguiar**

Secretário de Planejamento e Gestão na Prefeitura de São Bento do Sapucaí/SP. Suas atividades de pesquisa se concentram nos campos do *policy design*, *policy labs* e inovação pública. É Mestre em Políticas Públicas (UFRGS), Bacharel em Administração (UFLA/MG). É pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Gestão Municipal (NUPEGEM). E-mail: rafaelba@yahoo.com.br

### **Renata Bichir**

Doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ, é professora nos cursos de graduação e pós-graduação em Gestão de Políticas

Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP) e docente no programa de pós-graduação em Ciência Política pelo DCP/USP. Desde dezembro de 2020, é coordenadora do Programa de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas. Desde julho de 2020 é coordenadora de pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid/Fapesp), onde atua como pesquisadora desde 2001. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em políticas públicas, com atuação nos seguintes temas: políticas públicas, pobreza, segregação, políticas sociais, transferência de renda, mecanismos de coordenação federativa, intersetorialidade e análise de redes sociais. E-mail: renatabichir@gmail.com

### **Robson Zuccolotto**

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP) e Pós-Doutor em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP-FGV). Professor no programa de Mestrado e Doutorado em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Espírito Santo, onde pesquisa e lidera o grupo de pesquisa Controles Democráticos sobre a Administração Pública e, também, o grupo Federalismo Fiscal no contexto subnacional. É membro do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção do Estado do Espírito Santo. E-mail: robsonzucolotto@gmail.com

### **Sandro Trescastro Bergue**

Doutor em Administração – PPGA/UFRGS; Mestre em Administração Pública – PPGA/UFRGS; Bacharel em Administração; Bacharel em Ciências Econômicas; Docente convidado em Cursos de Especialização da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Membro do Grupo de Pesquisa NAVi da Escola de Administração da UFRGS; Pesquisador Associado ao Núcleo de Pesquisa e Documentação da Política Rio-Grandense – NUPERGS/PPG Ciência Política/UFRGS; Membro

da Câmara de Gestão Pública do CRA/RS; Ex-Secretário Municipal de Transparência e Controladoria de Porto Alegre. Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do RS; Diretor-Geral da Escola Superior de Auditoria Pública – ESAP/CEAPE/TCERS. E-mail: bergue@tce.rs.gov.br

### **Sérgio Simoni Jr.**

Doutor em Ciência Política pela USP, é professor nos cursos de graduação de Ciências Sociais e de Políticas Públicas, e dos programas de pós-graduação em Políticas Públicas e Ciência Política da UFRGS. Pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cepid/Fapesp) e membro da comissão editorial da Revista Brasileira de Ciências Sociais. Tem experiência na área de Ciência Política, com atuação nos seguintes temas: competição eleitoral, políticas de transferência de renda, políticas sociais, comportamento eleitoral, sistema partidário e instituições políticas. E-mail: sergiojr\_ssj@hotmail.com.

### **Sidney dos Santos Saraiva Leão**

Analista de Sistemas, pós graduado em Informática pela Universidade de Fortaleza, Mestre em Gestão e Modernização Pública pela Universidade Internacional de Lisboa. Doutorando em Administração Pública pela Universidade de Lisboa. Auditor Fiscal Adjunto da Receita Estadual (Sefaz - Ceará). E-mail: Sidney Leão sidneysslk@gmail.com.

### **Vanessa Elias de Oliveira**

Doutora em Ciência Política pela USP. É Professora Associada da UFABC e coordenadora da Pós-Graduação em Políticas Públicas da mesma instituição. É pesquisadora do CNPq e atual Editora-chefe da Revista Brasileira de Ciências Sociais, da Anpocs.



## **Vera Schattan Coelho**

Doutora em Ciências Sociais, foi pesquisadora visitante no *Institute of Development Studies (IDS/UK)* e na *Kennedy School (HBS/US)*. Coordena o Núcleo de Cidadania, Saúde e Desenvolvimento do Cebrap; é pesquisadora associada ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e leciona no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC. Suas áreas de pesquisa são: sistemas de saúde, desigualdades em saúde e participação política do cidadão em políticas públicas. Trabalha com métodos de pesquisa quantitativos e qualitativos e tem uma vasta experiência na coordenação de projetos comparativos e avaliação de políticas públicas. Os resultados dos estudos que coordenou foram apresentados e publicados nacional e internacionalmente.

Desde 1988 há um paradoxo no federalismo brasileiro. Todos os municípios transformaram-se em entes federativos, com status similar aos estados e à União. Essa autonomia, no entanto, foi instituída num cenário em que a imensa maioria das municipalidades não tinha todas as condições para exercer esse novo poder político-administrativo. A descentralização gerou como efeito a necessidade de os municípios desenvolverem suas capacidades estatais à medida que as atribuições continuaram a ser assumidas localmente.

Nesse contexto, ampliaram-se as exigências por qualificar sua gestão para responder aos seus novos papéis e responsabilidades no plano local e nas relações intergovernamentais. Ao mesmo tempo, pouco se conhece sobre como as administrações municipais estão organizadas, pois as exigências para capacitá-las e qualificar sua ação têm sido um dos mais difíceis obstáculos para a implementação de políticas públicas nas diversas regiões do país.

Esta obra visa a contribuir para adensar o debate sobre as capacidades estatais dos governos municipais nos marcos da descentralização de políticas, notadamente aquelas de bem-estar, marca central do federalismo brasileiro após 1988. Uma publicação com essa característica cumpre também um papel didático que é o de prover para cursos de graduação e pós-graduação com uma análise multidimensional e longitudinal sobre o tema. Ademais, busca-se, por essa mesma via, contribuir para ampliar essa agenda de pesquisa na comunidade acadêmica e universitária.